

ESTADO Y MUNICIPIO EN BOLIVIA

Gustavo Rodriguez Ostria

La Ley de

Participación

Popular

en una

Perspectiva

rica



MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE
Secretaría Nacional de Participación Popular

La Paz- Bolivia • 199

La Ley de Participacion Popular en una Perspectiva Historica

ESTADO Y MUNICIPIO EN BOLIVIA

Gustavo Rodriguez Ostria

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
Secretaria Nacional de Participacion Popular

PNUD - Proyecto Bol. 91/011

1995



Febrero, 1995
La Ley de Participación Popular en una Perspectiva Histórica

De: Gustavo Rodriguez Ostria

Depósito Legal No. 4-1-93-95

Editores:
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
  Secretaría Nacional de Participación Popular
  Calle Méndez Arcos Nº 710
  Teléfonos: 411528-411728-411736
  Fax: 411912
  La Paz - Bolivia
- PNUD PROYECTO BOL. 91/011

Impresores: Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL"

Diseño Tapa: Miguel Bustos Quiroga

PROLOGO

La recuperación de nuestra memoria histórica debe constituirse en una de las consignas de los nuevos tiempos. Los acontecimientos cotidianos tienen una lógica de causalidad y un fundamento dialéctico del que no podemos escapar, así no le demos la importancia que ellos tienen. Y cuando se refieren al devenir histórico de los pueblos y sus instituciones, la importancia es mayor.

Los Gobiernos Municipales son una realidad cuya existencia está acompañada de claroscuros en nuestra vida republicana; contamos con muchos textos nacionales que los estudian en diferentes manifestaciones. Hay que reconocer que la Ley Orgánica de Municipalidades aprobada en 1985 y, desde el 20 de abril de 1994, la Ley 1551 de Participación Popular, han establecido un marco de acción, por la primera, y lo han recuperado definitivamente por la segunda. A partir de esta realidad objetiva, no podrá hablarse del desarrollo humano, productivo, político y social boliviano, sin la presencia activa de los Gobiernos Municipales.

Para aproximarnos a nuestra realidad, debimos realizar una precisión académica al expresar que en Bolivia, Gobierno Local y Gobierno Municipal no son dos categorías equivalentes; la primera se refiere a la comunidad y a sus formas ancestrales de organizarse y dirigirse; la segunda corresponde a la forma jurídica con la que se trata de solucionar los problemas de la contigüedad vecinal; urbano y lo rural estaba separado, lo mismo que lo capitalino y lo provincial, el centro de la periferia marginada. El reto se nos plantea entonces en lograr el acercamiento de cada una de ellas a la otra, con respeto y humildad, condición insalvable si estamos en democracia y queremos que nuestros procesos continúen siendo pacíficos.

Esta obra del historiador Gustavo Rodríguez Ostria nos aporta una vertiente olvidada de nuestros debates académicos; nos recuerda cómo, históricamente, esa humilde célula del Estado sufrió desde el inicio de la República en su recorrido por las Constituciones Políticas, una dolorosa gestación hasta llegar a convertirse hoy en la esperanza para el desarrollo nacional frente al nuevo milenio. No hay ostentación ni pretensión exagerada en esta afirmación. Es el reconocimiento de una realidad universal que recupera la fuerza local, sin feudalizar la integración imprescindible, para sumarla en su diferencia a los procesos de gobernabilidad, a la energía que debe poseer la sociedad civil y a la ineludible reforma del Estado. Rodríguez afirma que el actual Gobierno poseía una responsabilidad que debía cumplir con una etapa histórica cortada por la Revolución del '52 y que estaba relacionada a la recuperación del Municipio autónomo.

Pero, hay un tema más de extraordinario paralelismo histórico que nace de la lectura del Capítulo II; en él se refieren las medidas adoptadas por el Presidente José María Linares para restablecer principios como descentralización territorial, reposición del poder municipal y modernización del aparato administrador público de la época, con parecidos contenidos a los que hoy discutimos en la vida nacional.

Se comprueba una vez más que las ideas vencen al tiempo y buscan perfeccionarse, en este caso, casi ciento cuarenta años después. El reto del Gobierno Nacional de Gonzalo Sánchez de Lozada encuentra las mismas inquietudes ciudadanas, pero, en este caso, con renovados esfuerzos y nuevos compromisos para superarlos airosamente. La Ley de Participación Popular es el instrumento.

Para el gran público y para recrearnos sobre una parte olvidada de nuestra Historia, Gustavo Rodríguez nos devuelve la memoria y nos ayuda a fundamentar mejor nuestros actos. Con la palabra escrita ya no podremos continuar manifestando ignorancia de nuestra realidad.

Carlos Hugo Molina Saucedo

INTRODUCCION

Se ha dicho por un entendido[1] *-luego veremos que no con mucha fortuna- que Bolivia carece de tradición municipalista. Esto probablemente es cierto desde una perspectiva de corta duración, es decir mirando el horizonte más cercano que proviene de la experiencia de la supresión de la autonomía municipal luego de la Revolución Nacional hasta 1985. Pero, como mostraremos en nuestro trabajo, si tomamos una mirada más larga, la afirmación anterior merece al menos relativizarse.*

En rigor de verdad, la historia municipal en Bolivia es antigua, casi tanto como el nacimiento mismo de la república sino al propio período colonial, como lo son los recurrentes esfuerzos por afirmar los poderes locales frente al avance centralista del Estado. Como esperamos mostrar en nuestro trabajo el Municipio, concebido como un derecho natural e inembargable de los vecinos, fue una alternativa que mediante pactos y alianzas permitió a las élites locales administrar sus asuntos cotidianos y acceder al sistema político.

Empero, el objeto de nuestra indagación no es específicamente el funcionamiento estructural del Municipio. Lectores y lectoras reconocerán rápidamente que hemos prestado muy poca atención a la estructura interna organizacional de los municipios, a sus gastos, sus ingresos, sus resultados exitosos o sus fracasos estrepitosos. Y es que nos interesaba mucho más recorrer el incógnito camino de la historia municipal, con otros propósitos.

---

1 Rodolfo Mercado. "La Reforma Municipal", en: **Municipio y Participación**. ILDIS-PROADE. La Paz, 1994, pp. 313-330.

Bolivia vive desde hace unos meses, no sin lógicas dudas y esperadas resistencias, una experiencia inédita con la Participación Popular que está modificando el actual rol de los municipios[2]*. Pero, cabe preguntarse, si es nuevo , fresco e inédito este proceso. O por el contrario, estamos retornando, sin saberlo, a las fuentes primigenias del poder municipal. Averiguarlo es el objetivo primordial de este trabajo. Y no con un afán mistificador ni meramente pedagógico. La historia puede enseñar, es cierto. Pero a menudo las dificultades del contraste son muchas. Y en este caso enormes.*

Hemos tomado, espero que logremos demostrar que no arbitrariamente, el período comprendido entre 1825 y 1952. Tiempo en el cual se desenvuelve la experiencia municipalista más amplia y democrática existente hasta el nuevo ciclo de vida comunal reabrierto en 1985. Y lo hemos hecho no mediante un seguimiento secuencial, sino a través de cortes sucesivos que desnuden las mutaciones más importantes en esto que llamamos ahora Alcaldías, hasta revelarnos cómo se gestó aquel perfil que la Participación Popular se obstina en transformar. Y al revelar su rostro, en un juego de espejos, podremos ver a la Participación Popular seguramente desde otro ángulo.

Este trabajo tiene seis capítulos, que en propiedad se agrupan en tres partes. La primera (capítulos I a III) destinada a establecer el nacimiento del Municipio republicano. La segunda (capítulos IV y V) verificará cómo el nuevo ambiente político que trae la modernización que la élites bolivianas emprenden desde los años 20s. de esta centuria afecta el lugar del Municipio. Finalmente en la parte final (capítulo VI) mostramos, en un análisis referido a los atributos municipales, en qué se vuelcan esas anunciadas transformaciones. Es de advertir que, por razones de disponibilidad de información, nos concentramos en la dinámica de los Municipios Urbanos. Seguramente, dentro de la dinámica general mostrada en este trabajo, el mundo provincial nos mostraría una faceta algo distinta. Pero ésta es una agenda para otra investigación.

---

2 Este aspecto está tratado en el libro de Carlos Hugo Molina. **La Descentralización Imposible y la Alternativa Municipal.** Santa Cruz, Editoral El País, 1994, 2da. edición.

CAPITULO I

LOS MUNICIPIOS REPUBLICANOS EN LA ERA DE LOS CAUDILLOS

Se suprimen los Ayuntamientos en el territorio de la República.

Art. 1 Ley del 21 de junio de 1826

Habrá en cada departamento un Intendente de la Policía nombrado por el gobierno, para cuidar de la tranquilidad , buen orden y comodidad de sus habitantes y tendrá su residencia ordinaria en la capital.

Art. 1 Ley Reglamentaria del 24 de junio de 1826

Aquellos hombres, militares y doctores, que el 6 de agosto de 1825 decretaron en Charcas, la capital de la ex-Audiencia, la independencia de Bolivia del dominio español, muy pronto descubrieron que no era suficiente vencer y expulsar a los hispanos de su territorio, sino que también debían ineluctablemente desbaratar las bases de su poder, a fin de construir sobre las ruinas del viejo orden estamental instituciones republicanas "democráticas".

Animo y espíritu que se cristaliza muy bien en las figuras presidenciales de Simón Bolívar (6/7/1825-2/1/1826) y Antonio José de Sucre (3/1/1826-18/4/1828), los dos primeros presidentes de la novel República; liberales a ultranza y convencidos, con afán civilizatorio, de la necesidad de reducir diferencias político/sociales originadas por la colonia y eliminar el peso de las tradiciones. En ese entendido, Bolívar, por ejemplo buscó suprimir las ancestrales autoridades indígenas andinas: kuracas, y sentó además las bases de un programa democratizador sobre las tierras de comunidad que a la postre marcaría la agenda agrarista de todo el siglo XIX. Sucre, en tanto, arremetió, en un grado no conocido en la América recién liberada, contra la Iglesia Católica, cuya participación, por lo demás, en la guerra independentista no había sido destacada, colocándola bajo el manto de incipiente Estado y confiscándole bienes y rentas para promover la educación pública y asistencia social[3].

---

3 Lofstrom, William. **El Mariscal Sucre en Bolivia**, La Paz, Imprenta Alenkar, 1983.

El programa reformista, pretendiendo ser verdaderamente tal, no se contentó, sin embargo, con suprimir y borrar, sino que intentó igualmente conformar un aparato burocrático-administrativo que diera forma, autoridad y coherencia a su régimen insurgente. Paradógicamente y en este punto, incluso por la innegable influencia francesa que los alentaba, los rasgos medulares del sistema normativo diseñado por los "Libertadores" se aproximaron demasiado al pasado administrativo, ejercido en las postrimerías de la dominación hispana. Su fraseología, como ha hecho notar con demasiada pertinencia Claudio Véliz en su sugerente estudio sobre la tradición centralista en América Latina[4], podía ser la del liberalismo europeo, pero sus medidas concretas hablaban más de un legalismo y un partenalismo que recordaba el "regalismo" típico de la Ilustración ibérica de fines del siglo XVIII. Seguramente la debilidad de las estructuras estatales de las que se apoderaron, la carencia de una burocracia estable e ilustrada y quizá su propia inseguridad, los empujaba a restaurar antiguos sistemas de pensamiento y a reencontrarse con el sistema "regalista" o incluso incursionar en el estilo mental neoescolástico del siglo XVI europeo[5].

Advirtamos que en las últimas décadas de la presencia hispana, los miembros de la realeza madrileña, convencidos por los afrancesados asesores de la necesidad de reasentar su presencia en las colonias, habían ensayado una "segunda conquista de América", más conocida como el despotismo ilustrado borbónico. El **regalismo** o predominio de los intereses del monarca, fruto de una nueva concepción del Estado buscaba (re)absorber todos los atributos del poder diseminados y delegados en innumerables grupos y corporaciones, reasumiendo conducción del "orbe indiano". Chocaban así contra el patrimonialismo (Weber) sustentado en dádivas, prebendas y privilegios típicos del laxo control ejercido por los Habsburgos, sus reales antecesores. Los Borbones pretendían en definitiva mermar la participación que las corporaciones, municipios y grupos locales habían logrado en la conducción de la economía y la política en tierras coloniales. La solución, la única a su vista, consistió en conformar el régimen de las **intendencias**. Copiados del modelo administrativo francés, fieles burócratas venidos de España y muy ligados a los intereses del monarca, los Intendentes aprobados para lo que hoy es Bolivia en 1872, ejercían férreo control en el ancho campo de la justicia, la guerra, la hacienda o el atrayente territorio de las actividades económicas.

---

4 Cfr. **La Tradición Centralista en América Latina**. Ariel, Madrid, 1984.

5 Richard, Federic. "**Política, Religión y Modernidad en Bolivia en la época de Belzu**". 1994, ms.

1.1 FIN DE LOS CABILDOS COLONIALES

Tomar esta apuesta centralizadora para abrir la gestión republicana del poder político, implicaba indudablemente chocar contra otras esferas institucionales, que tenían a su cargo parcelas admitidas como naturalmente propias: los Cabildos o Ayuntamientos.

Señalemos que dotándolas de amplias funciones administrativas que abarcaban el orden político-militar-económico-legal y tratando de homologar lo acontenido en España, las autoridades hispanas dejaron, desde los inicios de la era colonial a "la ciudad indiana", regida por entidades de este tipo. Aunque no siempre fueron administradas por autoridades electas, pues, particularmente tras la implementación del régimen de la "venalidad" aceptado por los Habsburgos, sus cargos podían ser comprados al Rey; conservaron el patrimonio a administrar el interés local, lo cual los llevaba a enfrentar, o al menos, demorar, la ejecución de las disposiciones reales o de sus representantes coloniales, contrarias a éste.

Por ello mismo, no es de extrañar que dentro el carácter centralista que matiza las reformas borbónicas ya aludidas, no formara parte de su ánimo "*fortificar el gobierno municipal*", como señala acertadamente un historiador profundo conocedor del tema[6].

En las postrimerías del régimen colonial, los cabildos no fueron suprimidos, pero tuvieron que sobrevivir difícilmente, evitando fricciones y tratando de hallar puntos de coincidencia con los recientemente creados intendentes. La centralización de funciones en manos de las nuevas autoridades administrativas y políticas promovidas por los borbones, entre ellas, promover el adelanto de pueblos y ciudades, disminuyó la importancia del cabildo colonial por dos causas básicas: "*ausencia de representación popular e incapacidad para emprender obras por falta de recursos*"[7].

El resultado de este montaje contribuyó a que la suspicacia y la desazón corrieran entre los habitantes de pueblos y ciudades, así como entre los miembros de los Cabildos que resultaron directamente afectados por la nueva normatividad. Aunque no puede señalarse que ésta fuera una causa central para que los criollos, los pricipales usuarios del Ayuntamiento, decidieran separarse de España, sin duda fue un factor más que alentó su espíritu inconformista e independista.

---

6 Cfr. Lynch, Hohn. **Administración colonial española: 1782-1810. El sistema de Intendencias en el virreynato del Río de la Plata.** Eudeba, Buenos Aires, 1961, p. 261.

7 Cfr. A. Crespo (et. al) **La Vida Cotidiana en La Paz.** La Paz, Editorial Universitaria, 1975, p. 72.

En todo caso, los cabildos **abiertos** conformados por individuos que se consideraban vecinos e iguales jugaron un papel destacado en las revueltas independentistas en Chuquisaca (25 de mayo de 1809), La Paz (16 de julio de 1809) y Santa Cruz (24 de septiembre de 1810). Tras estos acontecimientos, ellos no desaparecieron y por el contrario para los momentos inmediatamente posteriores a la declaración de la independiencia el 6 de agosto de 1825, hay firmes evidencias que los Cabildos coloniales continuaban en funcionamiento. Por ejemplo, en Potosí -sede del Cerro Rico- el propio Sucre, tra elevarla al rango de ciudad y cabeza de Departamento, renovó su municipalidad, en un acto implícito de reconocimiento[8].

Los "Padres de la Patria", por su parte, atrapados segurdamente por el temor que les provocaba la coexistencia de sistemas culturales y mentales diversos, a punto de desbandarse amenazando la integridad de la República tan duramente liberada, optaron para Bolivia por un régimen "*unitario, concentrado, general y uno*" desechando las tímidas demandas federalistas. Pensaron, por tanto, en una estructura vertical del poder destinada a suprimir antiguos bordes corporativos y autonomistas. En su cúspide se hallaba el presidente que ejercía control sobre las unidades territoriales mediante autoridades políticas que él mismo designaba para que lo representaran. En propiedad, tras la figura del **Prefecto,** agente del gobierno y comandante supremo del departamento, según reza la primera Carta Magna de la República aprobada en 1826, se encuentra innegablemente la severa figura del Intendente colonial. El único cambio en este punto fue el reemplazo de las provincias coloniales y sus respectivas divisiones por los departamentos, provincias y cantones a la usanza (nuevamente) francesa.

En junio de 1826, cuando se intentaban definir las líneas maestras del orden post-colonial en Bolivia, la primera Asamblea Constituyente que sesionaba en Charcas cambió radicalmente de actitud. El importante cónclave, dedicado a dibujar el armazón básico de la nueva república determinó la supresión de los Ayuntamientos, transfiriendo sus atribuciones al "*intendente de policía con sus respectivos comisarios y gendarmes*". Concomitante con este modelo **centrípeto**, los fondos y rentas que gozaban los Cabildos se traspasaron a la recientemente constituida "Administración General del Estado" para el pago de "*los empleados y el ramo de policía*".

8 Revilla Quezada, Alfredo. **Curso de Derecho Administrativo Boliviano.** Potosí, Imprenta Ferran, 1945, p. 211.

¿Qué razones pudieron empujar a esta drástica determinación?

Aunque faltan buenos estudios al respecto, es presumible suponer que tras la Independencia, el desorden administrativo subsecuente junto a la crisis económica, principalmente en el sector minero. antiguo polo dinamizador del mercado interior, como de otras actividades como la agricultura y la artesanía, resultante de 16 años de conflicto militar, provocó que las principales ciudades con la notable excepción de Cochabamba, perdieran población, recursos y su significación política de cabeceras administrativas de su *hinterland ruralizado. Sus élites, que por* otro lado quedaron desbancadas por los largos años de lucha, no lograron definir, como en el pasado, un rol neurálgico en el aparato militar.

Sin embargo, no hay motivos suficientes para afirmar decididamente que esta pérdida de capacidad de acción de los "vecinos" y el decaimiento urbano, fueran los factores determinantes que empujaron la determinación de anular los cabildos, aunque seguramente facilitaron la acción del espíritu **centralista** de los Libertadores.

En rigor, a respuesta hay que buscarla más en el mundo de las ideas, en el comportamiento de los sistemas de pensamiento cruzados de herencias coloniales, cuyas pervivencias no son simples rasgos epifenoménicos del comportamiento de las infraestructuras.

Sea como fuere, al ser debatida en la Asamblea Constituyente de 1826 la propuesta elaborada, entre otros, por Casimiro Olañeta, Manuel María Urcullo y Antonio Vicente Seoane, miembros de la importante Comisión de Legislación y autores del proyecto supresor de los Ayuntamientos, los resquemores, respecto a la eficiencia de los Cabildos se hicieron patentes. Se argumentó que éstos se habían transformado en centros disfuncionales, o sea en cuerpos nulos "*cuerpor nulos, insignificantes y embarazosos*" que escasamente servían "*para (organizar) procesiones*". En la misma vena reflexiva Olañeta , uno de los Doctores artífices de la independencia boliviana, sostuvo que "*habían perdido toda su importancia*" sirviendo en consonancia únicamente "*para destruir al pueblo*"[9].

9 cfr "**Trabajos de la Diputación Permanente. 1825-1826**". La Paz, Imprenta Moderna, 1917, pp. 77 y 149-152.

Con todo, era patente la existencia de una esfera de necesidades -vinculada a la cotidianidad y la vida íntima de los centros locales- que no podía ser directa y adecuadamente resuelta por el Estado. Instancia política por lo demás apenas consolidada, presa de los rigores de las disputas caudillistas, carente de personal especializado y escasa de recursos económicos. De ahí que las funciones de los ayuntamientos se confiaron a miembros de las élites regionales o a notables "importados" de otras regiones, pero designados por el gobierno central. De este modo, al tiempo de cubrir un vacío, se pretendía responder al temor que inspiraba en los sucesivos gobiernos la posibilidad de que estas instancias administrativas se convirtieran en verdaderos focos de resistencia y oposición a las políticas diseñadas por el nuevo orden republicano, amenazando su ya precaria estabilidad, principalmente si los Municipios eran elegidos por concurso directo de los **vecinos**.

1.2 ABRIENDO Y CERRANDO ESPACIOS

La negativa de Sucre y sus principales colaboradores en 1826 de abrir el sistema político a las esferas locales y difundir las funciones administrativas a un cuerpo social autónomo más amplio, continuó tras su violento derrocamiento. Es posible, incluso, suponer que su negativa a pactar con las oligarquías regionales dejándolas organizarse en Ayuntamientos, y a reconocer sus derechos "naturales" para acceder al manejo de los asuntos locales junto con su obsecada tendencia a crear una burocracia moralizada e impersonal fueran las causas de su caída[10].

Cuando casi un año más adelante, tras tres efímeros presidentes, accedió al mando del país Andrés Santa Cruz (24/5/1829-17/2/1839), más recordado en la historia oficial por la creación de la efímera Confederación Perú-Boliviana, el panorama apenas cambió ligeramente. Santa Cruz gobernó con un signo más bien conservador y de corte centralista bajo la advocación de la Iglesia Católica[11] lo cual, seguramente, explica por qué las dos sucesivas Constituciones, promulgadas con su firma el 14 de agosto de 1831 y el 20 de octubre de 1834 consolidaron, siguiendo la línea centralista trazada por Sucre, la supresión de Municipios autónomos.

---

10 Para una interpretación de este tipo. Peralta Ruiz, Victor. "**El Poder Burocrático en la Fomación del Estado Moderno. Bolivia, 1825-1880**". FLACSO- Sede Ecuador. Tesis de Maestría. Quito, Mayo de 1992. cap. I.

11 Sobre Santa Cruz, es muy útil consultar el libro de Parkerson, Phillip. **Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú Boliviana. 1835-1839.** La Paz, Editorial Santa Cruz, 1984. También Querejazu Calvo, Roberto. **Andrés de Santa Cruz. Su vida y su obra.** La Paz, Editorial Juventud, 1992.

Sin embargo, pese a esta medida, hubo de inicio igualmente señales de cambio, en pos de reglamentar la administración del espacio urbano y cotidiano, manteniendo un halo fuertemente señorial y autoritario, incluso para los cánones de una democracia **censitaria y restringida** como la vigente en la Bolivia de los 30s[12]. Dentro esta lógica, la Asamblea Constituyente de 1831, reunida al despuntar el régimen de Andrés de Santa Cruz, creó la figura de **Síndicos**, para las capitales de departamento y **Procuradores** para las de provincia.

Al parecer, este experimento no alcanzó a mostrar resultados satisfactorios y elocuentes en la administración urbana, pues siete años más tarde, el 12 de febrero de 1838 en un nuevo cambio de rumbo, se determinó por Decreto Supremo la instalación de Consejos Departamentales y Juntas de Provincia. Acorde a su paternalismo Santa Cruz exigía para atender los intereses municipales un "*poder censor, conservador y promotor de las obras y establecimientos de la utilidad común*" confiando en manos de "Patricios" - "*domiciliados en el **país** de su elección*" y caracterizados por su "*patriotismo*" y su "*conciencia honrada e intachable*"[13].

La justificación oficial señalaba que la admistración por Juntas o Síndicos estaba condenada al fracaso ya que tenían excesivas como dispersas funciones y, por lo mismo, no poseían frecuentemente mayor coordinación entre sí. Empero, en el fondo, por encima de asuntos netamente burocráticos, se estaban reconociendo implícitamente las dificultades de la transición de la sociedad colonial a la republicana, ignorando, como lo había hecho lamentablemente Antonio José de Sucre, intereses , instituciones locales y derechos al autogobierno de régimen antiguo pero aún fuertemente latentes en la sociedad civil republicana temprana.

Quizá por ello mismo, por el peso de estas demandas "pactistas", cuando Santa Cruz, en una acción rutinaria en aquellos años, fue derrocado en febrero de 1839, por el denominado "Golpe de la Restauración" encabezado por el general José Miguel de Velasco (9/2/1839- 10/6/1841), el nuevo régimen inspiró un fuerte viraje de timón.

---

12 Unicamente podían votar los varones letrados, poseedores de una renta fija, no deribada de una relación personal.

13 **"Colección Oficial"**. 1838. Subrayado nuestro. Es notable el uso, frecuente en la época, del término país, para designar la localidad o vencindario de nacimiento o vivienda de una persona. País no equivale sin duda a nación, un concepto que tan sólo aparece a fines del siglo XIX.

A sus ojos, la estructura administrativa a la que había apelado Santa Cruz para atender las necesidades locales no era para nada eficaz. Según los críticos, hospitales, escuelas y cárceles -esferas propias de la acción municipal- habían decaído sentidamente en una década de dominación crucista.

Para no repetir errores y superar factores adversos, el nuevo gobierno, dominado por elementos liberalizantes, creyó conveniente crear y organizar un verdadero **poder municipal**. Pero sus mentores no se redujeron a delegarle funciones que tuvieran que ver simple y estrictamente con precios, aguas o acciones de beneficiencia. Deseaban por el contrario que contribuyera también a estabilizar la democracia de modo que -en sus palabras- ésta echara *"raíces en nuestros pueblos"*. Asumidos como titulares "naturales" de la liberad y únicas entidades que parecían, al menos teóricamente, capaces de recrear una atmósfera de seguridad y equilibrio en medio del caos y la arbitrariedad caudillista, los Municipios parecían una acertada salvaguarda frente a los excesos ejercidos por el gobierno central a través de la policía en manos de las Prefecturas[14]. En otros términos, el vacío institucional, la ausencia de coherencia y estabilidad recurrentemente advertidas en los frustrados intentos de las élites político-militares de organizar un orden moderno en el país desde 1825, exigía de un **poder moderador**. Confiando sus buenos resultados en nombre de la Modernidad -paradojalmente- a una institución de tipo antiguo.

Tal intención fue finalmente concretada por la Asamblea Constituyente. Esta a fines de 1839 al definir una nueva Carta Magna del país, la cuarta en menos de 15 años de vida independiente, incluyó, **por primera vez en la historia republicana boliviana**, un reconocimiento explícito para los Municipios (sección 21, artículos 128 al 136), conformados por Concejales electos por los ciudadanos; es decir, dada la evidente naturaleza restringida de la democracia vigente, por letrados varones, propietarios blanco-mestizos, aunque por las estrechas rendijas lograran colarse artesanos y dueños de taller.

Dada la naturaleza estabilizadora e institucionalizante que se pretendía de los Municipios, no sorprende que se les otorgara amplísimas atribuciones que sobrepasaban la mera administración de los problemas "urbanos" e incluían funciones tutelares relativas a la observancia de la propia Constitución y la gestión del sistema

---

14 **"Memoria Presentada por el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores de la República Boliviana a la Representación Nacional de 1839"**. La Paz, Imprenta del Congreso, p. 4.

electoral. De esta manera se deseaba asegurar que éstos constituirían uno de los "*grandes operadores*" que servirían al Estado boliviano para su ineluctable "*marcha a las luces de la dignidad, actividad e industria*"[15].

Es muy difícil, por ahora, establecer, más allá de esta grandilocuente declaración, cual fue el resultado de esta primera incursión municipal en los terrenos constitucionales y los administrativos de la cotidianida, pero por lo menos para el gobierno central que a promovió, la desilusión fue tan rápida como brutal. En 1840, apenas a un año de su funcionamiento, el Ministro del Interior José María Linares, quien a fines de los 50s. ocuparía la Presidencia de Bolivia, acusaba a los Municipios de no haber correspondido a las "*esperanzas*" que se concibieron en torno a ellos, de hacer una "*guerra obstinada*" al Prefecto y de "*introducir el federalismo*"[16]. Parece claro, que al despertar se los poderes locales a un nuevo *status* político, derivado tanto de sus tradicionales derechos patrimoniales, como de los nuevos, fruto de la modernidad post colonial, crearon un verdadero *pandemonium*.

Linares comprendiendo el riesgo que esta combinación traía para la gobernabilidad, sugirió la pronta supresión de los recientemente instalados municipios. Situación que aconteció finalmente durante la presidencia del sucesor de Velasco, José Ballivián. (28/IX/1841-23/12/1847). El nuevo mandatario, aprovechando la coyuntura de la invasión peruana al territorio boliviano, restableció por intermedio del Decreto Supremo del 13 de octubre de 1841 las Intendencias de Policía a fin de cubrir el vacío dejado por los clausurados Concejos y Juntas Municipales. En un retorno al modelo organizativo **centrífugo**, escasamente favorable a la difusión del poder a las élites locales y sus muncipios.

Ballivián, cuyo temor que se acrecentaba por momentos merced a las noticias de prensa que revelaban que en Argentina y Perú, los poderes provinciales y locales amenzaban con apoderarse del poder central, trató más bien de retormar el unitarismo e impulsar la centralización administrativa del país. De esta manera revelaba el fracaso caudillista de gobernar Bolivia resolviendo la tensión entre la necesidad de afirmar la autoridad central en nombre de un "interés superior" y las antiguas nociones "particulares" de soberanía popular, **cercanas al jusnaturalismo**, esgrimidas por las fuerzas pro-municipios.

---

15 "Manifiesto que el Congreso Jeneral Constituyente de Bolivia dirije á la nación, al terminar sus trabajos y serrar sus sesiones". **El Restaurador** (Sucre), 5 de diciembre de 1839.

16 "**Memoria del Ministro de Gobierno**". 1840. s.p.i.

Al considerar con cierto detenimiento la política ballivianista, resalta la naturaleza de este conflicto, que seguramente se reprodujo todas la veces -anteriores o posteriores- que los gobiernos caudillistas suprimieron *manu militari* los antiguos Cabildos. *Stricto sensu* el nudo del problema, como veremos luego, estriba en la naturaleza **electa** de las autoridades municipales que les confería un halo de legitimidad y **autonomía**, en contraposición a las autoridades designadas por el Ejecutivo.

En un primer momento Ballivián apeló, como en administraciones pasadas, a Intendentes en las capitales departamentales y Gobernadores en las de provincias, ambas dependientes de las Prefecturas. Estas instituciones quedaron responsables de las tareas de los extinguidos municipios, pero también de la política represiva y coercitiva gubernamental, introduciendo una dualidad de funciones que no sería fácil deslindar posteriormente[17].

En un segundo período, sin prescindir de los Intendentes y "*con la mira de remediar el mal*"[18], muchas de sus funciones fueron delegadas a "Juntas de Propietarios" creadas por decreto de 25 de enero de 1845, muy similares a las que habían existido en la colonia y en los primeros momentos de las transición independentista. Presididas por el Prefecto en las capitales y en las provincias por el Gobernador, se hallaban compuestas por propietarios (vecinos notables)[19], **nombrados por el gobierno** por el lapso de un año. Ellas tenían la misión de inspeccionar obras, caminos, establecimientos públicos, vigilar las casas de abasto, promover el comercio o de velar por la "comodidad y ornato" del vecindario; vale decir los mismos roles de los clausurados municipios[20]. En consecuencia, el 13 de noviembre de 1845 se organizó la Junta de Instrucción y el 30 de noviembre, se restableció la de Sanidad, temporalmente suprimida con la aprobación de las Juntas de Propietarios[21]. Más adelante, el 23 de septiembre de 1846, el Senado Nacional permitió el funcionamiento de **alcaldes de barrio**, como auxiliares de los Intendentes y las Juntas Inspectoras. Cargos "concejiles"

17 Sobre las funciones policiales, consultar el "Reglamento de Policía dispuesto por el presidente José Ballivián el 10 de junio de 1845" , **"Colección Oficial"**. Sucre, Imprenta Boliviana, 1863, pp. 70-102. T 10.

18 Santivañez, José María. **Vida del General José Ballivián**. Nueva York, Imprenta del Comercio, 1891, p. 155. "...no podía la república dejar de sentir el vacío que dejara la supresión de las municipalidades ; y el gobierno de Ballivián, con la mira de remediar en alguna manera el mal, instituyó(...) juntas de propietarios..".

19 Dada la naturaleza exluyente y oligárquica del régimen imperante, se entiende que esta voz restringe su uso a personalidades notables que cuentan con abundantes recursos económicos como grandes comerciantes o propietarios de medios de producción.

20 **Colección Oficial**, Tomo 6, p. 20

21 **Colección Oficial**, Tomo 11, p. 277-278 y 314.

-no rentados- **designados** por el Prefecto o el Gobernador en las capitales de departamento y provincia respectivamente, aunque estos en la práctica no funcionaron.

Con ello se terminó de montar un esquema administrativo que permitía una participación de los vecinos, pero bajo rígida tutela gubernamental, pues, las Juntas *"no pueden determinar ni ordenar por sí mismas"*.

Carentes de autonomía y limitadas por las escasez de recursos, pese a que el gobierno Ballivián momentáneamente les asignó algunos fondos, las Juntas se dieron modos para cumplir su cometido atendiendo las necesidades locales. Pero eso no las hizo completamente admisibles a los ojos de las élites y los notables para quienes su pecado capital radicaba en que estaban configuradas **autoritariamente** desde arriba, impidiendo el juego político y el concurso electoral, propios de la sociabilidad política moderna. Este requisito era ineludible en atención a que por intermedio del acto electoral las parentelas y clanes locales podían acceder al poder recurriendo a los mecanismos clientelares que controlaban. De otro modo, si este poder, como en el caso de las Juntas, se conformaba autoritariamente éstas podrían ser eventualmente excluidas, o arbitrariamente selectas por el caudillo presidencial de turno.

El 27 de diciembre de 1848, Manuel Isidoro Belzu (6/12/1848-15/8/1855) pondrá fin, al régimen de Juntas[22], como tres semanas antes había acabado con un golpe de mano con el régimen ballivianista. Así, el violento cambio de gobierno traerá consigo una nueva mutación en el *status* municipal. Los antiguos Ayuntamientos quedarán nuevamente restituidos por decreto del sucesor de Ballivián del 10 de febrero de 1849; *"instalándose inmediatamente"* con las mismas funciones encargadas en 1839, con la notoria excepción del espinoso tema de la vigilancia constitucional[23].

Este viraje, como cabía esperar en medio que las persistentes tensiones centralistas /descentralistas, soberanía vecinal y autogobierno/ poder sin delegación, que colocaban en frecuente vilo la incipiente institucionalidad republicana, no trajo situaciones totalmente afortunadas. Hay fuertes evidencias que se presentaron nuevamente temidos conflictos y problemas agudos entre los Municipios que trataban de ampliar en cuanto podrían la esfera de sus facultades y el gobierno central[24], hasta

22 **Colección Oficial**, Tomo 12. Sucre, Imprenta Hernández, pp. 375-376.
23 **"Memoria del Ministro Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de la República Boliviana a la Cámara Legislativa de 1850"**. Sucre, Imprenta Sucre, 1851, p. 5-6.
24 **"Memoria del Ministro del Interior y Relaciones Exteriores a la Convención Nacional reunida en 1851"**. La Paz, Imprenta Paceña, 1852, p.15

que éste finalmente decidió recurrir al expediente de suprimirlas. En consecuencia, la convención de 1851, dominada por el belcismo, las ignorará completamente del nuevo texto constitucional -el sexto de la historia republicana boliviana- promulgado por el caudillo el 21 de septiembre de ese año. Dos meses más tarde (22 de noviembre) se restablecerán, en una operación rutinaria en estos casos, las Intendencias de Policía[25].

La tendencia no variará mientras el belcismo -incluso sin Belzu- domine el panorama político boliviano. No lo desmiente en nada el que a poco que el General Jorge Córdoba (15/7/1855-8/9/1857), yerno de Manuel Isidoro Belzu y su " delfín" político, acceda al poder en uno de los pocos cambios de guardia constitucionales, reponga a escasos días de asumir la primera magistratura, la Junta Inspectora de Obras Públicas; compuesta, como en épocas anteriores, por *"notables ciudadanos"*; esto en grandes propietarios de tierras, minas o prósperos comerciantes[26].

De este modo -y en síntesis- a tres décadas de régimen republicano, tras ensayar intermitentemente la experiencia municipal, los caudillos militares no habían encontrado aún la fórmula correcta para la buena administración de la esfera local, salvo aquella que consista en reponer y suprimir los exCabildos coloniales. Lo cual, merced al peso de su fracaso, abrirá campo a las élites para ir tentando nuevas e imaginativas soluciones .

---

25 **Colección Oficial**, Tomo Décimoquinto. Sucre, Tipografía de Adolfo Flores, 1865, p.40.
26 **El Anuario**, Tomo I. La Paz, Imprenta de Eugenio Alarcón, 1855, p. 37.

CAPITULO II

LINARES: MUNICIPIO, ESTADO Y TERRITORIO (1857-1861)

Considerando:

Que la estrechez del régimen administrativo central no satisface las necesidades de los pueblos y daña mas bien sus intereses de progreso, de orden y de libertad, colocando á las provincias en un estado de aislamiento respecto á las capitales de donde dependen

Que el buen régimen de administración es aquel que deja a cada localidad un círculo de acción proporcionado á su cultura, su población y sus medios de existir

Que el gobierno, en vez de restringir esa acción por medio de la centralización del poder que egerce, desea darle mayor extensión, proporcionando a las provincias más remotas la facilidad de comunicarse directamente con él.(..).

José María Linares y su Consejo de Ministros. 25 de diciembre de 1857.

Como con toda seguridad en su propio tiempo, la figura de José María Linares -el primer presidente civil de Bolivia- genera diversas y contradictorias reacciones entre nuestros historiadores contemporáneos. Para unos es un dictador progresista modernizante, mientras que para otros es el introductor del librecambismo y tendencias antinacionales.

Linares advino al gobierno, tras derrocar al belcismo representado por Jorge Córdoba, el 8 de septiembre de 1857, en un momento que una nueva élite, distinta a la de origen colonial, y nacida del comercio y la tierra, se hacía cargo de la reconfiguración de la economía. Invirtiendo en la minería; y pese a los graves problemas financieros, laborales y tecnológicos que había que enfrentar. Gregorio Pacheco, Aniceto Arce y J. Avelino Aramayo, empezaron entonces sus primeras armas que los llevarían al filo de la centuria pasada a transformarse en "Los Patriarcas de La Plata", otorgando una dinámica de modernización al país, que se expandió al resto de los sectores económicos

En este contexto y como todos los presidentes de Bolivia desde el mismo origen de la República, Linares debió afrontar la presión centralizadora, nacida de la necesidad de

dotar de estatidad al aparato administrativo y de impedir amenazas reales y supuestos contra la gobernabilidad, que vía municipios, realizaban las mancomunidades locales.

Toda la experiencia anterior, por ejemplo la de José Miguel de Velasco en 1839, a quien Linares coadyuvó como Ministro del Interior, o la más reciente de Manuel Isidoro Belzu a quien combatió, parecía demostrar la incompatibilidad tácita de estas dos áreas del poder: El Local y el Central. Los Municipios al defender su perfil corporativo, se asumían como personas jurídicamente autónomas, e iguales en status al Estado. Este, por su parte, observaba con manifiesta preocupación, que merced a la indefinición de funciones y a su escasa capacidad financiero-administrativa para gestionar por su cuenta los problemas locales más sentidos; permitía que los municipios, avanzaran ocupando espacios teóricamente estatales o sino cuestionando sus pasos y reglamentaciones.

Un otro problema patente, consistía en que los Municipios, por lo menos en principio, debían atender asuntos que trascendían el espacio capitalino, por lo demás laxamente delimitado como correspondía a una situación en la que la ideología de lo urbano y su práctica: el urbanismo no se habían apoderado aún de los gestores municipales. Pese a las intenciones, en el fragor de la realidad, sus escasas rentas estrechaban su acción en ciudades y pueblos, reproduciendo un modelo colonial en detrimento de "la campaña"[27]. Lo propio puede afirmarse de los Prefectos, "departamentales" en su definición constitucional, pero manifiestamente capitalinos en sus acciones, salvo cuando sus tareas militares en contra de los adversarios del régimen de turno, los obligaban a cabalgar por los polvorientos caminos rurales.

2.1 LO PEQUEÑO ES MEJOR

El dictador Linares, para enfrentar lo que a su entender constituía un freno a la modernización del país y su estabilidad institucional quiso ensayar una solución, inédita hasta entonces, consistente en imbricar dos aspectos que él creía hallar claramente complementarios; aunque a la postre, como veremos, se revelarían sentidamente contradictorios. Estos fueron:

27 No podemos lamentablemente proporcionar cifras de gastos o resoluciones administrativas que avalen nuestra afirmación. Para sostenerla habría que examinar los informes de los Consejos y Juntas que periódicamente se publicaban en la prensa de la época.

a) **Un redimensionamiento de la división político/administrativa del país**

Para ello Linares trasformó en diciembre de 1857 los ocho (8) departamentos existentes en 32 Jefaturas Políticas de idéntica jerarquía. Como justificación de esta nueva territorialización se arguyó que los Prefectos, verdaderas piezas maestras de la gestión estatal desde la Constitución de 1826, se habían tornado en meras expresiones del "*absolutismo militar*" pues apenas realizaban "*algunas pequeñas mejoras en sus capitales*" y sólo "*extendían la vista hacia las provincias ora para exigirles las contribuciones(..) ora para arrancar brazos a la industria*" en favor de la conscripción castrense.

> *Los términos*, -advirtió coincidentemente un contemporáneo, *eran muy grandes, de suerte que el poder lejos de los administrados, no tendían á satisfacer conveniente sus necesidades porque si la acción administrativa caía eficaz i enérgica en las capitales, perdía mucho de estas calidades en las provincias, llegando lángida a los últimos círculos*[28].

En tal virtud se suponía que al producirse una ***"proporción o medianía en los términos"***, regentando territorios más pequeños y sin quedar atados a las necesidades y las demandas de la capital, sede de grupos oligárquicos con fuerte capacidad de presión, los Jefes Políticos podrían actuar con más autonomía e interés en favor de sus respectivas circunscripciones, tanto urbanas como de la "campaña". La "*emancipación de las provincias del despotismo de las capitales de departamento*" conduciría por consiguiente a que las Jefaturas "*expresaran mas inmediata y directamente las necesidades locales*"[29]. Materializar este ideario implicaba adicionalmente jeraquizar el rol de los Gobernadores (Subprefectos), encargados de velar por el tributo indigenal y nombrar corregidores.

Como necesario corolario de esta reforma se esperaba, no sólo una mejor práctica administrativa sino que a partir de entonces fuera "*imposible la tiranía y arbitrariedad de los agentes subalternos, garantizando plena y abiertamente*

---

28 **La Discusión**, (Potosí), 22 de enero de 1858.
29 **El Amigo del Pueblo**, (Sucre), 16 de enero de 1858.

la seguridad del derecho en todas las provincias'[30]. Dicho en otros términos, la descentralización propuesta, al reducir la dimensión del poder, facilitaría la democracia. En este imaginario político se presumía que la pequeñez de la comunidad y la escasa complejidad de su economía crearían un escenario en el cual las tareas político-administrativas serían fáciles de instrumentar por "notables" honoríficos y no por una burocracia estable, un entendido que se va a repetir constantemente a lo largo del siglo XIX. Y como tendremos oportunidad de mostrar más adelante constituirá recurrentemente el sustento de los discursos municipalistas[31].

b) Reposición de los Municipios.

Es claro que José María Linares no deseaba pasar más allá de una **descentralización territorial,** ya que no dispuso que los Jefes Políticos expresen directamente y sin mediación a las mancomunidades territoriales. Ello conllevaba sus propios riesgos pues como representantes del gobierno central, los Jefes reproducían casi textualmente la figura del Prefecto. Por su propio carácter de designados y no electos, estas autoridades eran figuras, salvo si se las usaba acertadamente para convocar a redes de parentela o intereses económicos particulares, a menudo incapaces de vincular en un pacto de alianzas al poder central con el local. Para desarrollar estas necesarias conexiones, y evitar su aislamiento de las oligarquías locales, situación que había costado muy caro a anteriores caudillos, Linares necesitaba dar un paso más.

Por ello, desechando el desacreditado modelo de Juntas de Notables[32] (Antonio José de Sucre, José Ballivián) o Patricios Notables (Andrés de Santa Cruz), el 24 de mayo de 1858 restableció por Decreto Presidencial, las Municipalidades, suprimidas por Manuel Isidoro Belzu, tradicional adversario de Linares. Tras quedar sancionada su "Ley de Organización", se les delegó casi idénticas funciones a las que gozaron en anteriores oportunidades. De este modo el

---

30 **"Exposición hecha por el Doctor M. Baptista al Cónsul de Bolivia residente en Salta, sobre la administración y política del gobierno local"** (1858). s.p.i

31 Lerner. Bertha. **Democracia Política o Dictadura de las Burocrácias.** México, UNAM-FCE. 1993, para una lectura weberiana de este problema.

32 Poco más de un año antes , Donato Muñoz, un influyente político y periodista había sostenido: "*Si nos decis que las Juntas de Obras Públicas, de sanidad, las Protectoras de Instrucción Pública componen una especie de Municipalidad ; os contestaremos que sus atribuciones son distintas por lo mismo que estan contenidas unas no i otras sí"* . **El Cóndor,** (Cochabamba) 19 de diciembre de 1856.

Presidente intentaba devolver cierto protagonismo a las élites locales y las corporaciones tradicionales buscando seguramente incluirlas en una red de apoyos y pactos, necesarios para garantizar su gobernabilidad.

Conformadas en cada uno de los treinta y dos distritos en los que Linares había dividido la república por **concejales electos por voto popular** y organizadas en Juntas Municipales, estas estaban sin embargo fuertemente imbricadas con el sistema de Jefes Políticos, a fin presumiblemente de permitir una mejor capacidad administrativa y política del poder central. Garantizadas por el Artículo 3ero., Sección octava, de la mencionada ley, las Jefaturas poseían **poder de veto**, sobre **todas** las resoluciones de las Juntas Municipales, suspendiéndolas "*cuando se las juzge contrarias a las leyes del Estado*". Posteriormente debían dar cuenta al gobierno, el que en base a su informe y el de la Junta respectiva, tomaba la decisión final. Si se declaraba infundada la suspensión, el Jefe Político podía incluso ser sometido a juicio por el gobierno[33].

Es claro que Linares tenía en mente en propiedad un híbrido, es decir una mezcla de municipio, con tuición gubernamental: esperando que tal conjunción sirviera para fortalecer un armazón descentralizada territorialmente aunque no políticamente, salvo por la existencia de los municipios.

2.2 CUANDO EL PAIS PESA

¿Qué resultados arrojó esta experiencia, la primera de esa índole en Bolivia?

El régimen de Linares se prolongó apenas poco más de tres años (8/9/1857–14/1/1861), lapso insuficiente, dada la naturaleza del tiempo político en la era de los caudillos, para realizar el balance justo de su experimento.

Es remarcable en todo caso que su propio mentor no estuviera muy convencido de haber logrado éxitos remarcables. En un mensaje, que con carácter defensivo envió el 9 de abril a la Convención Nacional de 1861, dominada por las fuerzas que lo

33 **El Telégrafo**, (La Paz) 7 de junio de 1858.

derrocaron, admitió, que las Municipalidades "*son hasta hoy cuerpos inertes o muertos*", echando la culpa de esta situación a la "*fuerza de la inercia invencible*" de los bolivianos. En cuanto a la "*ventajosa división de la República*" en Jefaturas Políticas por provincia, el sistema - sostuvo- "*recibirá su complemento luego que las municipalidades empiecen a tomar cuerpo, y cuenten las Jefaturas con tesoros independientes de los departamentos*"[34].

Linares, como veremos luego, coincidió, en términos realistas con quienes, apoyándola o combatiéndola, vivieron su "descentralización territorial"; aunque ellos fueron, a no dudarlo, críticos más precisos y profundos, que su propio mentor.

a) Como ya había sido advertido en el mismo momento de la creación de las Jefaturas, sus delimitaciones geográficas se hicieron casi siempre respetando las viejas demarcaciones coloniales, o a lo sumo tomando las realizadas posteriomente por la república con cierta improvisación. Linares no tomó en cuenta la advertencia de un contemporáneo, para quien únicamente asumiendo en toda su dimensión las diferencias y la heterogeneidad de "*población, superficie y riqueza*" (...) era posible sentar realmente las "*únicas bases sobre las que es posible exijir una división que se aproxime a la perfección*"[35].

Precisamente reafirma este convencimiento el que al realizar un balance de la obra de Linares, la Junta de Gobierno compuesta por José María de Achá, Ruperto Fernández y Manuel Antonio Sánchez, y que lo sucedido tras su derrocamiento, apuntó esta falencia:

> *Se han notado los inconvenientes de la primitiva división territorial hecha sin consultar las condiciones de una buena división administrativa. Es pues indispensable no considerar aisladamente cada parte sino proceder bajo un plan bien convinado, á la nueva demarcación de provincias, y de estas formar nuevos distritos o departamentos*[36].

---

34 Documento reproducido en Frontaura Argandoña, Manuel. **Linares. El Presidente Civil.** Cochabamba, Imprenta Universitaria, 1948, p. 244.

35 **La Discusión**, (Potosí) 22 de enero de 1858.

36 **"Mensaje de la Excelentísima Junta de Gobierno a la Asamblea Nacional de 1861"**. La Paz, Imprenta de La Paz, 1861, p.7.

Adviértase que la Junta, pese a ser la responsable de su desalojo del poder, comparte la postura de Linares, y sólo le recrimina la inexactitud de su división territorial que encuentra arbitraria porque no consulta un criterio específico y correcto (¿científico?) para fijar las nuevas fronteras administrativas, lo que otorga mayor valor a su observación[37].

De tal suerte, incapaces de romper una barrera de desigualdad y de heterogenidad manifiesta en el país, las Jefaturas terminaron, por encima de divisiones artificiales, reproducciendo el modelo espacial preexistente, concentrándose nuevamente en las capitales de departamento.

b) Un otro factor que ocasionó problemas, conspirando contra el éxito del modelo administrativo de Linares fue la escasa delimitación de funciones entre los poderes locales; esto es, "*la oscuridad y antinomía de las dispocisiones*"[38] entre Municipios y las Jefaturas. Ello dio lugar a frecuentes interferencias y superposiciones provocando recelos y conflictos de competencia entre ambas, debiendo varias veces intervenir para resolverlos. Recuérdese que si los Jefes Políticos adquirieron sus funciones por referencia a las que se asignaron a los Prefectos de departamento en la ley del 28 de septiembre de 1831[39], los Municipios en tanto asumieron la mayoría de los recursos impositivos y atributos de las diversas Juntas promotoras de salud, educación y obras públicas así como las de los Intendentes, con la sola excepción del ramo de la seguridad pública que quedó en manos de los Jefes Políticos.

Diversas fuentes avalan esta disputa. El 3 de enero de 1860, por ejemplo, el Jefe Político de Cochabamba se dirigió al Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno y Justicia, para denunciar que la Junta Municipal de la capital "*fuera de no haber correspondido al objeto patriótico de su creación*" (...) "*se ocupa seriamente de inventar dificultades y estorbos a la primera autoridad del distrito (...) y de promoverle competencias ilegales*".

---

37 Años mas tarde , en 1872, Mariano Baptista, quien colaboró con Linares como Cónsul boliviano en Salta, quizá rememorando esta frustrada experiencia escribía: "*Nuestras divisiones locales , políticas y aún nacionales , casi nunca fueron efecto del desenvolvimiento económico. Semejante en esto a nuestro modelo de raza latina, procedimos a fijar la territorialidad de nuestras circunscripciones de un modo teórico*". En Mariano Baptista. (Comp) **Mariano Baptista. Páginas Escogidas.** Cochabamba-La Paz, Los Amigos del Libro, 1975, p. 94.

38 **El Telégrafo,** (La Paz) 6 de diciembre de 1861

39 **La Gaceta de Gobierno,** (La Paz) 2 de marzo de 1858.

Los casos concretos de "abances (sic) y demasias" municipales se refirieron a que esta corporación:

- se negó a contribuir a la limpieza de la población ordenada por el Jefe Político al Comisario de Policía.

- no respondió al reclamo del Jefe Político por no cumplir con la visita mensual a las boticas, tal como lo señalaba el decreto del 24 de mayo de 1858.

- decidió por su cuenta y *"sin que la Jefatura hubiera recibido la mas lijera invitación para el efecto"* construir una cañería para llevar agua a la Plazuela de San Sebastián, para lo cual *"sin mas autoridad y conocimiento que el suyo"* quiso disponer de presos de la cárcel y miembros de la Columna de Orden para custodiarlos.

- cuando la Jefatura con fondos nacionales trató de mejorar el aspecto del paseo y parque de la Alameda, *" en el acto trato de cruzar la obra pública"*

- deseo de apoderase de la recaudación del impuesto al *"sello de las varas de comercio"*, destinado, según la Jefatura, a la Policía de Seguridad bajo su dependencia[40].

Casi en el mismo tono de lamento, pero desde la otra cara de la moneda, el Presidente del Concejo Municipal de La Paz reconvino el 10 de enero de 1860 al Comisario Mayor de Policía, un auxiliar directo del Jefe Político, recordándole que no poseía precisamente el:

> *carácter de autoridad pública paraque pudiera dictar providencia alguna, por si solo, en ramos distintos del de seguridad , y mucho menos para dar al Concejo Municipal reglas para sus deliveraciones (...) olvidándose que este cuerpo esencialmente popular es por su origen y por la naturaleza misma de su Constitución superior a todo comisario*[41].

40 MI. T. 171 No. 28. ANB-Sucre
41 MI. T 170 No. 28. ANB-Sucre

Hemos resumido brevemente estos problemas pese a que a primera vista parecen tener pequeña significación, en virtud a que recorren casi todo el espectro de las funciones asignadas a los Municipios por el "Decreto ereccional" del 24 de mayo de 1858; por lo que se constituyen en verdaderos nudos para desentrañar los límites del programa reformista del presidente Linares. Los Municipios que se consideraban representantes del gobierno local disputaban por el cobro de impuestos, la conducción de obras públicas o el derecho de mando sobre la policía, con los Jefes Políticos, representantes del gobierno central. Detrás de su cotidianidad se encontraba un verdadero juego de poder, un serio conflicto por espacios de acción, de fronteras y campos de fuerza. El Municipio basaba su fuerza en su legitimidad de ser un poder electo; los Jefes Políticos en cambio en la autoridad presidencial y el derecho a "poner su voto" en la administración y política municipal. Es notable que en esta tensión entre soberanía popular y autoridad central, las Municipalidades advirtieran a las Jefaturas Políticas que ambos eran *"poderes que la ley ha querido hacer independientes e iguales"*[42].

c) Poco después que el dictador creara las Jefaturas, pero antes que lanzara el Decreto del 24 de mayo de 1858 restableciendo los Municipios, la prensa sucrense adicta al gobierno había dicho que el éxito *"absoluto"* del proyecto linarista tenía como necesario requisito que la idea de descentralización administrativa comprendiera no sólo la parte política, sino igualmente la **rentística.**

> *"De lo contrario* - se dijo- *sería ir a medias estableciendo dos principios diametralmente opuestos, que no podrían marchar paralelos sin ocasionar una crisis de orden administrativo"*[43].

La medida, que posiblemente rompía rasgos centralistas presentes en el imaginario político de Linares, no se ejecutó finalmente contribuyendo a la penuria ya proverbial de los gobiernos locales, a lo que se sumó una particular crisis fiscal, que restringió la disponibilidad del Ejecutivo de socorrerlos.

---

42 **El Telégrafo,** (La Paz) 7 de junio de 1858
43 **El Amigo del Pueblo,** (Sucre) 16 de enero de 1858.

Varias fuentes, tanto particulares como oficiales consignan a este hecho como uno de los mayores problemas del modelo. Por ejemplo, tenemos a Mariano Picolomini, quien escribiendo en la prensa paceña en 1861 atribuyó a la "*falta de rentas suficientes e independientes*" en Municipios y Jefaturas, la frustración del proyecto[44]. También para la Junta de Gobierno ya aludida, los Municipios carentes de significativos recursos propios, limitaron mucho más su radio de acción "*para llenar los objetos de su creación*" cuando el Tesoro Nacional no pudo proporcionarles los ingresos previstos en el artículo 16 del decreto de 24 de mayo, imprescindibles para una política sostenida de obras[45].

d) *Last but not least,* Linares habría entorpecido y disminuido la capacidad de acción de las Jefaturas al mantener intacto el orden político- administrativo a nivel local, permitiendo en los hechos la supervivencia de una relación jerárquica entre las capitales de departamento y las provincias, que era precisamente lo que se quería evitar. Según los voceros de la Junta de Gobierno tantas veces aludida, para una **descentralización completa**, -aspiración con la que ella seguramente concordaba- era imprescindible que cada nueva unidad territorial de las 32 creadas en remplazo de los ocho departamentos, contara con su propio "*tribunal de justicia para la primera instancia, una tesoro particular y una policía de seguridad*"[46]. Al no concretarse, la Capital, sede finalmente de la Superintendencia de Hacienda, Comandancia militar y otros servicios departamentales, continuó conservando los hilos del poder y como corolario su Jefe Político dotado de mayor rango que el resto, asentados en las desiguales provincias, en términos de recursos y población.

44 **El Telégrafo,** (La Paz) 26 de mayo de 1861
45 ibid.
46 ibid.

CAPITULO III

TRADICION Y MODERNIDAD EN LA ALTERNANCIA MUNICIPAL

Los negocios de la Patria como los de cualquier otro Estado se hallan divididos en dos grandes clases: en negocios generales y públicos de toda la nación y, negocios especiales privativos de cada Departamento, provincia o cantón. Los negocios públicos son de la protección del Gobierno Supremo de la República, mas los particulares de cada pueblo (...) Quién deberá encargarse entonces del cuidado y vigilancia de este ramo de administración particular de los pueblos?. Nadie más a propósito ciertamente que los pueblos mismos por medio de representantes o delegados, es decir el Poder Municipal.

El Reformador. Cochabamba 15 de noviembre de 1849

Hasta aquí hemos descrito a grandes rasgos, a momentos deslizándonos peligrosamente por las veredas de historia institucional, el proceso oscilante de la situación institucional de los municipios bolivianos en la primera mitad del siglo XIX republicano.

¿Cómo explicar estas continuas, como bruscas alternancias? Muy simplistamente se dirá que no constituían sino el necesario reflejo de la inestabilidad propia de un país preso de pequeños poderes celulares y embarcada en su propia edad de la anarquía, protagonizada por los caudillos bárbaros y los letrados. Pintorescos, inestables y volubles, ellos habrían cambiado continuamente de parecer y de agrado respecto a la institución municipal, ora apuntalándola; ora restringiéndola.

Una afirmación de esta naturaleza descubre sólo muy a medias la profunda raíz de los hechos hasta aquí descritos. La cuestión medular a establecer es por qué obraban los caudillos de esa manera y no de otra; y la respuesta no puede ser, a la manera de la historiografía oficial boliviana, una tautología: porque eran caudillos o caciques. Para no deslizarnos en el campo del anacronismo, debemos recrear así sea brevemente la estructura y el imaginario que dan forma a los caudillos, como actores sociales de las sociedades de antiguo régimen en vías de transición.

Siguiendo a François Xavier Guerra, constamos que es este carácter transicional lo que explica a los caudillos y, por extensión , su cambiante papel en torno a los municipios en las primeras décadas de vida republicana boliviana. En esas circunstancias, los caudillos eran **mediadores, intermediarios** entre dos mundos, entre aquel que configuraba la tradición colonial con su sistema político de referencias grupales y la modernidad de igualdad ciudadana a la que aspiran las élites ilustradas posindependentistas. Así "*El cacique debe ser el representante de la sociedad tradicional cerca del Estado moderno y moderar las exigencias del Estado hacia la sociedad*"[47]. Y ellos no siempre fueron capaces de conciliar ambos sistemas de referencia. Frecuentemente -como vimos- no podían disociar en sus acciones políticas y sistemas mentales ambas realidades culturales. Y de sus vacilaciones y cambiantes opiniones nacían actitudes igualmente contradictorias respecto a los Municipios.

El caso de Manuel Isidoro Belzu, analizado por Federic Richard, siguiendo las pautas conceptuales de François Xavier Guerra. Este caudillo, nos asegura Richard, poseía valores pertenecientes a la modernidad, pero a pesar de estos afanes tuvo la necesidad de apoyarse en poderes de tipo antiguo, vínculos familiares, compadrazgos y élites municipales. El **pactismo** llevó a Belzu sin embargo a una aguda contradicción y una política vacilante y ambigua respecto a los Municipios, en una sociedad caracterizada por el elevado grado de indiferenciación entre sociedad política y civil.

¿Cómo podía Belzu, se pregunta Richard, conciliar realmente los privilegios y las peculiaridades de las comunidades tradicionales con el igualitarismo moderno republicano?

Para entender mejor esta disyuntiva es conveniente establecer como los titulares de los municipios conceptualizaban su papel y sus relaciones con el naciente orden republicano. Inmersos en la corriente **iusnaturalista** se sentían titulares de derechos de carácter patrimonial, **naturales y previos al Estado** que no pertenecían a la esfera del derecho positivo, sino más bien a la del derecho consuetudinario, a normas de autogobierno conocidas por todos, cuyos orígenes son coloniales.

Hallamos pues la idea de las libertades "antiguas". Estas, que se prefiguran acordes con la **mentalité** de la España del Antiguo Régimen, son consideradas un atributo inalienable y natural de las comunidades o el pueblo -un conjunto de vecinos- asumido como

47 Cfr. " Los orígenes socioculturales del caciquismo" en **Anuario IEHS**. Tandil, Argentina, 1992, no. 7, pp. 181-195.

un nudo orgánico de estructura corporativa. Las otras en tanto nos aproximan a modernas visiones, que desean garantizar la libertad de los ciudadanos, seres abstractos e iguales, frente a las frecuentes arbitrariedades de los poderes caudillistas y el Estado[48].

Es claro que en la primera mitad de la centuria pasada los mentores de los Municipios en Bolivia derivaban su legitimidad mediante una evocación a su existencia como un **poder preestatal**[49], lo que seguramente desde su perspectiva forzaba al naciente Estado al ineludible deber de renovar viejos pactos y lealtades, manteniendo consecuentemente intactos los arbitrios de las entidades municipales. Por otra parte, se sostenía que su proximidad a las necesidades locales, en las "*cuestiones vitales de la localidad*"[50] y un localismo "*nacido del sentimiento de amor al lugar* "[51], obligaban a los Municipios a asumir funciones que el Estado boliviano no podía cumplir establemente, pues al estar preso de sus propios y recurrentes conflictos, lo transforman en un factor aleatorio y contingente.

En esta combinación, la localidad -el horizonte más próximo y caro para los ciudadanos de mediados del siglo pasado- adquiere, pese a las restricciones señaladas, un status político propio, pues los municipios son considerados, en una concepción de raíces coloniales, como unidades **corporativas** y **no meras circunscripciones administrativas.** Límites que no habría trazado poder social alguno pues, en opinión de un converso:

> *Nadie ignora que la* ***naturaleza*** *ha grabado una separación necesaria entre los intereses locales i jenerales; entre lo que es dominio de la nacionalidad, i lo que es pertinente solo a la comunidad* [52]

El debate en torno a las características del Reglamento Municipal, celebrado en 1840, nos revela las concepciones íntimas de los parlamentarios frente a esta institución. Sus atributos **paternales** y protectores fueron subrayados, por ejemplo, por el senador Peñaranda pues: "*todas sus funciones se reducen a las que tienen los* ***padres de familia*** *en el recinto*

---

48 Para una interpretación de este tipo ver Chiaramonte, José Carlos. "El Federalismo Argentino en la Primera Mitad del Siglo XIX" y Carmagnani, Marcelo."El Federalismo Liberal Mexicano" en Carmagnani, Marcelo(comp.) **Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. FCE. México, 1993.

49 Cfr. **"Comisión de Gobierno y Rejimen Municipal"**. Concejo Departamental de La Paz, 8 de noviembre de 1883.

50 **"Anuario de Supremas Disposiciones de 1871"**. La Paz, Imprenta Americana, 1872, p.143.

51 Venancio Burgoa. Presidente del Concejo Departamental de La Paz. 1877

52 Donato Muñoz. en **El Cóndor**, (Cochabamba) 19 de diciembre de 1856.

del hogar doméstico"[53]. Nociones estas que no nos aproximan precisamente a las concepciones republicanas sino a las mentalidades del *ancien régimen.* Corresponden en propiedad a Turgot, un fisiócrata francés del siglo XVIII, haber acuñado la idea de poder municipal sosteniendo "*el carácter **natural** del municipio, que no deriva su poder del estado sino que se origina en una asociación de vecinos para la atención de asuntos que le son privativos*"[54].

Este mismo afán clasificatorio, que reafirma que se trataba de una visión extendida entre los notables decimonónicos, podemos encontrarla igualmente en Julio Méndez, miembro de Concejo Municipal de La Paz, quien hallándose en Lieberstein (Sajonia Menigen) escribía el 21 de junio de 1871 para la prensa boliviana:

> *En la familia, en la comunidad, en la nación el hombre debe encontrar distintas esferas de independencia. El vecino no debe gobernar la familia, ni el estado el Municipio, ni el extranjero la patria [...]. Para organizar, es necesario clasificar: para clasificar, determinar la naturaleza de los hechos sociales, y de los tres grupos en que estos hechos han de tomar colocación*[55].

Un poco más tardíamente, a tres décadas y media, el pedagogo boliviano Crispín Andrade y Portugal, un acérrimo defensor del sistema municipal, lector seguramente de Alexis de Tocqueville y Montessori colocó dentro su imaginario político tres órdenes de autoridad:

a) el familiar, regido por el derecho privado

b) el Municipio, perteneciente al derecho público

c) la nación-Estado, al derecho general.

Cada uno de ellos existía en función de atributos delegados pactadamente por el otro, en una suerte de contrato social: la familia a la "corporación" municipal y esta en beneficio

---

53 "**Redactor de la Cámara de Senadores del año 1840**". La Paz, Imprenta Boliviana,1919, t.1.

54 Groisman, Enrique. "Fundamentos y alcances de la Autonomía Municipal en el constitucionalismo contemporáneo". en **Autodeterminación**, La Paz, junio de 1994, no. 12 pp. 133-139.

55 Mendez, Julio. "**Cuestión Municipal en Bolivia**". Lima, Tipografía de La Patria, 1974, pp. 10-12.

del Estado. Pero como las dos primeras, "*porque no está en la naturaleza humana abandonar completamente los sentimientos de dignidad, libertad e independencia*" se guardaban para sí parte de estos derechos debían necesariamente gozar de total autonomía para conservarlos intactos[56].

Hallamos, en síntesis, que como en el caso mexicano, existe en el entramado de los municipios bolivianos decimonómitos elementos de pertenencia no territorial y que se derivaban más bien de dos visiones del derecho atrapadas en la aparentemente irrevocable encrucijada entre la tradición y la modernidad, que durante la centuria pasada atienen a las élites bolivianas a veces en confrontación, otras en una conjunción. Un vaivén que va a expresar la tensión centralizadora-descentralizadora que acerroja el sistema político boliviano, sin permitirle una continuidad institucional. Tal entonces una razón de peso que explica ese permanente oscilar en las políticas estatales frente a los municipios, y a su turno, de éstos frente al Estado boliviano a lo largo del siglo XIX republicano.

56 Andrade y Portugal, Crispín. "**La Universidad. La Escuela Primaria. La Municipalidad**" La Paz, Imprenta La Libertad, 1874, pp. 31-32.

CAPITULO IV

MENOS GOBIERNO MAS MUNICIPIO[57]: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1871-1872.

El modo de prepararse para la federación, es el de establecer municipalidades cuya acción e independencia educará las costumbres de la vida pública , llegando así al self governement, que en Inglaterra y Norte América ha afianzado la libertad y garantizado la descentralización administrativa.

N. Carvajal, Diputado en la Convención Nacional de 1871

La Asamblea Nacional reunida durante la Presidencia de José María de Achá, el sucesor de Linares, aprobó en su sesión del 9 de agosto de 1861 la "Lei Reglamentaria de Municipalidades", cuya característica más notable fue la separación de esferas de acción entre los Jefes Políticos y los Concejos Municipales, a fin de garantizar la absoluta autonomía de estos últimos y eludir las sobreposiciones y trabas burocráticas evidenciadas durante la dictadura impuesta por José María Linares.

El experimento duró empero poco, como muchos otros previos en materia municipal. A la uzansa de todos los caudillos militares, Mariano Melgarejo (28/12/1864-15/1/1871), el golpista sucesor de José María de Achá, presentó una conducta dual y vacilante frente a los Municipios. El 30 de enero de 1865 con el manido argumento que su organización no respondía al objeto para el cual fue creada y que sus funciones- según experiencias pasadas- "*bien pueden desempeñarse por Intendencias y juntas especiales*", determinó su clausura[58].

Figurativamente los Municipios fueron, sin embargo, recuperados en la Constitución promulgada por el propio Mariano Melgarejo, el primero de Octubre de 1868; aunque se denunció posteriormente, que estaban tan sujetas a los designios autoritarios de las autoridades centrales "*que solo existían en la forma*"[59].

57 Esta frase pertenece a un anónimo personaje escondido tras las siglas R.O., y fue publicada en **La Reforma**, (La Paz) 12 de enero de 1872.
58 **"Anuario de Disposiciones Administrativas.1864-1865"**. La Paz, Imprenta Paceña, s.f. p.11.
59 Al decir del corresponsal en los Yungas, de **La Reforma,** (La Paz) 9 de abril de 1871.

A la derrota de Melgarejo, en las calles de La Paz en enero de 1871, una sensación mezcla de confianza e incertidumbre, invadió a las élites bolivianas. Por un lado, tras la expulsión del "tirano" veían venir mejores días; por otra no estaban seguras que esos días, que traerían el orden y el progreso positivista, pudieran alcanzarse rápidamente y sin denodados conflictos. El peso del país con sus deformidades geográficas , su heterogeneidad cultural, sus distancias sociales, les parecía por momentos abrumador.

4.1 EL REFORMISMO DEL 71 Y LA CUESTION MUNICIPAL

La Convención Nacional de 1871 fue convocada a poco más de un año de ser derrocado el último caudillo militar. Le fue conferida, precedida de un profuso debate en prensa y folletería, la misión de armar un patrón normal y "civilizado" de convivencia. El presidente Agustín Morales quien gobernaba bajo el patrocinio del provocador lema de: "*más libertad y menos gobierno*" inició así un agitado período de reformas que las élites liberalizantes se empeñaron en promover en el terreno de las relaciones del Estado con: a) las comunidades indígenas, b) las élites regionales c) el sistema educativo.

Sin duda, la presencia en el gobierno por todo un sexenio (1864-1870) del caudillo militar, caracterizado por un **poder despótico**, que existía por la vía de la imposición y sin la necesidad de recurrir a ninguna negociación con sus adversarios y la sociedad en su conjunto, produjo una sensación de desazón e inquietud en las élites. A sus ojos, la crónica inestabilidad de país, que hacía imposible alcanzar vía gobiernos castrenses un rápido como necesario progreso, nacía de la excesiva centralización del poder -el presidencialismo- que lo tornaba un botín sumamente atrayente para "cualquier aventurero militar", que podía usarlo, dada precisamente su concentración, a discreción.

La única solución para remontar el *impasse*, según los promotores de la causa agrupados alrededor de los convencionales cochabambinos bien comandados por Lucas Mendoza de La Tapia, consistía en cambiar la Constitución unitaria que el país había adoptado en 1826 por otra de corte netamente federalista. Este tipo de régimen **"al dividir el poder y no el país"** como enfatizaría el representante de Cochabamba, eliminaría el militarismo y recompondría de un modo equilibrado las relaciones entre la soberanía nacional y la regional, permitendo a las élites departamentales administrar sus recursos, dictar leyes y nombrar tanto sus autoridades más encumbradas como el personal subalterno de las reparticiones administrativas en los nuevos Estados federados.

En la Asamblea, como fuera de ella, los promotores del federalismo tuvieron que enfrentar una recia oposición de los sectores unitaristas que confesaban su temor porque el nuevo régimen condujera a la disgregación de un país diverso, poco articulado y escasamente dotado de "virtudes republicanas", requisitos imprescindibles, según ellos, para que un experimento federalista pudiera cuajar sin riesgos. La discusión, dada la naturaleza controversial del tema inmanente a los cambios en la relaciones de poder que se hallaban en juego, fue realmente ardua terminando con la victoria en votación (20 a 32 convencionales) de las fuerzas que demandaban conservar el viejo orden unitario[60].

Aunque la demanda federal pudo ser detenida por el convencimiento -y el temor- ya que ella *"había nacido con una enfermedad congénita -el separatismo- (y) con el gérmen de una tendencia irresistible a la disolución"*[61], existió mayor consenso para ensayar un sistema descentralizado. En este acápite el debate se concentró en dos órdenes íntimamente relacionados: a) la organización de los Municipios b) la distribución de los recursos tributarios entre el Estado Central y las representaciones de los poderes locales.

Muchas razones pesaron, seguramente, para reintroducir entonces y con tanta fuerza la fórmula municipalista. Al parecer varios convencionales apoyaron la demanda que venía de la sociedad civil expresada en sendos pronunciamientos y la opinión de la prensa, porque veían en los Municipios un sucedáneo al federalismo y/o una demostración palpable de que un régimen descentralizado funcionaba convenientemente creando además una escuela y una costumbre para asentar posteriormente un orden federal. En todo caso, mientras el federalismo otorgaba a los departamentos, transformados en Estados mancomunados dentro lo que deberían ser los "Estados Unidos Bolivianos", el rol protagónico, la descentralización otorgaba ese mismo rol a la ciudades bolivianas, regidas por Municipios.

Sea de esto como fuere, lo palpable es que la convención de 1871 delegó a las entidades edilicias, en una suerte de compromiso con los poderes locales que mantenía la unidad política del Estado, prácticamente las mismas atribuciones consignadas por su predecesora de exactamente una década atrás (1861).

---

60 Rodríguez Ostria, Gustavo **Poder Central y Proyecto Regional. Cochabamba y Santa Cruz en los Siglos XIX-XX**. IDAES-ILDIS, Cochabamba , 1993.

61 Palabras del convencional Reyes Cardona, uno de los doctrinarios unitarios más destacados. **"Redactor de la Asamblea Constituyente de 1871"**. La Paz, s f., p. 794.

El siguiente paso, **la descentralización rentística** mostró sin embargo muchas menos coincidencias. Para convencer a las reticentes, el convencional paceño Belisario Salinas , uno de sus impulsores, pronunció en el hemiciclo estas palabras, que todavía hoy tienen valor interpelatorio:

> *Todas las rentas departamentales van a satisfacer las multiplicadas necesidades del gobierno que todo lo consume y nada queda en provecho del pueblo*[62].

Salinas apoyó vehemente las profundas emmiendas constitucionales sustentadas por Casimiro Corral, autor de la liberal obra ***Doctrina del Pueblo***, en pos de dejar en manos de los Municipios el manejo de los fondos recaudados departamentalmente, fijando en favor del gobierno apenas una cuota proporcional a sus ingresos.

La Convención no falló finalmente en favor de la descentralización de rentas. El contraste no amilanó sin embargo, a los reformistas. En 1872, en las elecciones en Cochabamba, verdadero nervio motor de las propuestas federalistas y descentralizadoras, sus propulsores perdieron las elecciones regionales, aunque lograron nominar en las provincias a Nataniel Aguirre y Eliodoro Villazón, quienes junto a Belisario Salinas representante paceño, *"iniciaron y obtuvieron"* una normativa de descentralización rentística[63], bajo el título de "Ley Orgánica del Presupuesto y Administración Financial" promulgada el 21 de noviembre de 1872 y con la que se buscaba *"poner cada día en mas estrecho contacto al pueblo con el gobierno"*[64].

Se había evidenciado que uno de los mayores problemas para el funcionamiento estable de los Municipios procedía de la escasez de fondos y de medios propios para procurárselos. Esta situación se revelaba mucho más patente en las provincias donde los recursos que llegaban de la mano del poder central eran insulsos. Para intentar resolver esta situación deficitaria en 1864 ya se había ensayado merced a un decreto emitido el 16 de marzo, una leve descentralización a fin de *"alejar todo pretesto de inacción (de los municipios) y para que las necesidades locales estén inmediatamente satisfechas"*[65].

---

62 ibid, pág. 905.

63 **"Discursos pronunciados por el Dr. José Armando Mendez en la Convención Nacional de 1899 sobre la Cuestión Federal"**. La Paz, Imprenta del Estado, 1900, Pag.3.

64 Según reza en informe de la Comisión de Hacienda, que preparó la propuesta descentralizadora. **El Illimani**, (La Paz) 10 de septiembre de 1872.

65 **"Memoria que presenta el Ministro de Gobierno y Culto a la Asamblea Ordinaria de 1864"**. Cochabamba, Tipografía Gutierrez,1864, p.3

Siete años más tarde la conexión -obvia para muchos convencionales- entre descentralización rentística y fortalecimiento municipal fue muy bien expuesta por el paceño, obispo y orador sagrado, Juan de Dios Bosque:

> *una de las bases esenciales del sistema democrático es el Municipio. Ensanchar la acción de las municipales en la esfera de su institución y proveerles de los fondos necesarios para la mejora de sus respectivas localidades debe ser la misión del legislador, por que es darles vida propia*[66].

En cierta manera un sub producto de las frustradas luchas federalistas, la disposición definía por primera vez en la historia republicana boliviana deslindes bastante precisos en el usufructo de las rentas para los tres niveles de acción del poder: el nacional, el departamental y el local/municipal -división que se mantendrá incólume por más de un siglo- disponiendo mediante "La Ley Orgánica del Presupuesto" que todos los fondos no comprendidos expresamente en los presupuestos nacional o departamental, se consideren municipales. Queda claro que para estas entidades que habían vivido hasta entonces en medio de la precariedad y la incertidumbre financiera, la medida significaba empezar a adquirir estabilidad y cierta capacidad de acción. La tendencia se completó con la aprobación, aunque por escasa mayoría, de la "Ley de Libre Enseñanza" del 22 de noviembre de 1872, propuesta en la legistatura de ese año, y reglamentada en 15 de enero de 1874. Fruto de ella, tal como mostraremos en el próximo acápite, los Municipios quedaron encargados de administrar pedagógicamente la escuela primaria, reservándose la secundaria y la universitaria a la iniciativa privada. La modificación fue apuntalada por el traspaso de recursos económicos, anteriormente en manos del gobierno central, a las Municipalidades.

¿Qué razones indujeron a este significativo vuelco, a esta tolerancia estatal para inaugurar un régimen municipal más sistematizado y estable?

Como advertimos precedentemente, el gran cambio en el sistema educativo boliviano, y con ello la función de los Municipios, se entrelaza perfectamente con el espíritu de las reformas liberales que sacudían el horizonte boliviano entre 1871-1874, casi a tono con la época donde la economía minera argentífera empieza a despuntar exigiendo, a ojos de las élites, la modernización y estabilidad del país y una educación acorde con

66 **"Redactor de la Asamblea Constitucional del año 1872"**. La Paz, Imprentas Unidas, 1927.

las demandas laborales de la época. La mira reformista que está, por otra parte, ocupada en resolver el "problema indígena" desconociendo con un afán civilizatorio la otredad de las comunidades indígenas[67], apunta también a elaborar una fórmula administrativa que amplíe socialmente la cobertura educacional y le otorge un perfil eminentemente práctico y tecnológico que capacite a los educandos para "la industria y el trabajo", valores supremos para el productivismo modernista que encara la época.

Poseían razones sentidas para ello. Todos los balances realizados sobre los alcances pedagógicos y la profundidad de la educación boliviana tras casi medio siglo de vida independiente coincidían en los 70s. en desnudar la precariedad de recursos económicos, logísticos y humanos que a ella se destinaban. Dominada por un sentido escolástico y especulativo, acosada por la incertidumbre financiera, discurría por *"el rumbo que menos conviene a los intereses prácticos y permanentes de la sociedad"*, en la afligida expresión del Ministro de Educación, Melchor Terrazas, a la "Lejislatura" de 1872.

Los reformistas, casi los mismos que han apostado fuertemente por el federalismo o la descentralización, desconfían claramente de las posibilidades educativas del gobierno central, a sus ojos a menudo trasformado en una despótica figura militar. Suponían por tanto, en una acción defensista, que la mejor salida consistía en entregar la administración de las escuelas primarias **exclusivamente** a los Municipios recientemente fortalecidos e institucionalizados, dejando a quien lo desee (y pueda) tomar en sus manos el área secundaria y universistaria.

Tal razonamiento, consagrado por ley del 22 de noviembre de 1872 y el decreto reglamentario del 15 de enero de 1874, apelaba discursivamente a la necesidad de maximizar recursos escasos en favor de aquel sector educativo - el primario- que por tener más estudiantes era "popular" y de mayor "utilidad social". Las cifras muestran por ejemplo que en 1872 estaban inscritos en todo Bolivia y en los tres ciclos educativos -primario, secundario y universitario- 16.154 alumnos(as); de ellos el mayoritario 84,18% (13.599 personas) pertenecían al primario atendido en 301 escuelas por el Estado, la Iglesia Católica y la red de Municipios.

67 Sobre el impacto la ley de exvinculación ver en número 1 de la revista **Data**. Sucre, Universidad Andina 1992.

La ecuación primario=público y secundario-universitario=privado tenía indudablemente un fuerte sesgo elitista. Por ejemplo para los notables potosinos Modesto Omiste y Samuel Velasco Flor (1871), en las "*masas sociales*" la instrucción secundaria no era "*de estricta necesidad*", por lo que ellas -suponían- no acudirían presurosas para adquirirla en los colegios privados, fundados al amparo de la Ley de Libre Enseñanza. Estos, en el fondo serían ocupados por "*jovenes cuyos padres tuviesen los medios suficientes para subvenir a los gastos no pequeños que demanda una instrucción completa y elevada*". Los hijos de la "gente pobre", "*enriquecida su inteligencia*" tras su experiencia en la escuela primaria, volverían ineluctablemente a "*los talleres de sus progenitores a ejercer el oficio de estos*". La conclusión resultaba casi obvia:

> *el asunto que más interesa al Estado, a la administración de la cosa pública y a la sociedad en general, es sin duda la instrucción primaria, por la que nunca se habrá hecho bastante*[68].

Merece subrayarse que los liberales convencionales de 1872, amparados por razonamientos "pedagógicos" como los pergeñados líneas arriba juzgaron de mayor prioridad la educación primaria; y por ello mismo decidieron confiarla totalmente a los Municipios. A sus ojos, múltiples razones de peso, además de las mencionadas precedentemenete, amparaban esta importante decisión. Por una parte estas instituciones, las "*más cercanas a las necesidades de los ciudadanos*" tenían a su favor una experiencia previa en vigilancia y administración educativa. Por otro, en medio de las fuertes desconfianzas emanadas de la traumática experiencia del sexenio melgarejista (1864-1870) que permeaban el ambiente y donde "*la representación nacional miraba con recelo al ejecutivo*", las Municipalidades constituían al parecer un cuerpo "*más honrado que el gobierno*".

Como corolario de estas medidas, los locales de los colegios secundarios y universidades se arrendaron a particulares, mientras las escuelas primarias que se sostenían hasta entonces con fondos fiscales pasaron a la administración municipal, que vio por lo menos triplicar su presupuesto para fines educativos en relación a períodos pasados[69].

---

68 Esta y las anteriores citas pertenecen al "**Informe que la Delegación del Departamento de Potosí presenta al Ilustre Consejo Universitario del Distrito, sobre el Estado actual de la Instrucción Primaria**" de Modesto Omiste y Samuel Velasco Flor Potosí, 1871.

69 cfr. Azogue Crespo, Ricardo. "Políticas Educacionales y Sociedad Boliviana en el Siglo Pasado". en **Búsqueda**. IESE-UMSS, 1989. No. 1 .pp 55-80.

Está fuera del alcance de este trabajo juzgar los resultados finales de esta medida, que ya en su propia época produjo encendidas polémicas. Por ahora contentémonos en proporcionar algunas pistas. Pese a que el número de educandos(as) prácticamente se duplicó entre 1872 y 1892, pasando de 13.599 a 25.261 y el de escuelas creció de 301 a 505, surgieron fuertes dudas referentes a la capacidad de los Municipios para administrar con ciencia y pertinencia los planteles educativos a su cargo. Estas críticas ya esbozadas en su momento arreciaron en la medida que se institucionalizó en el país, luego de la conflagración bélica con Chile (1879-1884), un sistema político más moderno e impersonal, basado empero como siempre, en una democracia restringida y censataria. Parecía, por lo menos para algunas fuerzas poco convencidas del sistema descentralista adoptado en 1872, que con el alejamiento del peligro que representaban los caudillos militares y la clausura de la era de golpes de estado, propios de la edad de la anarquía, el Estado bien podía tomar a su cargo, o al menos tener mayor ingerencia en el curso y contenido del sistema educativo

4.2 DEL ATAQUE A LA ESTABILIDAD

Si bien, como señalamos, la Constitución de 1871 estableció, en una escala nunca antes alcanzada, un papel significativo para los Municipios perfilando claramente su rol en el seno del sistema político boliviano mientras por otra parte la descentralización administrativa les provee la posibilidad de captar mayor cantidad de recursos, en la realidad éstos tendrán que enfrentar todavía diversas arremetidas antes de ver consolidada su posición. Dos sentidos ejemplos pueden corroborar nuestra afirmación.

En 1874 por medio de una Suprema Circular de 2 de marzo, el gobierno central previno a los Concejos Municipales que los gastos extraordinarios fuera de Presupuesto en más de 50 bs. necesitaban de la aprobación estatal. El Municipio paceño, aunque su voz no era muy diferente a la de sus similares de Sucre, Potosí, Cochabamba, Litoral, Santa Cruz, vio en ella un ataque directo a:

> *los fueros y prerrogativas municipales reconocidos por la Constitución (que) contrarian directamente sus tendencias descentralizadoras*

como resultado, se:

pone la organización política de la nación en camino de cimentar la accion absorvente del poder central, para aplicar en todo su desarrollo el funesto principio de la "tutela administrativa" estigmatizado por todos los publicistas"[70].

Es aleccionador, porque enseña respecto a la constante pugna entre dos perspectivas de construir el poder y la nación que protagonizan las élites decimonónicas, reparar en la argumentación de Mariano Baptista, Ministro de Gobierno y mentalizador de la resistida reglamentación. Baptista, quien poco más de una década más adelante (1892-1896) alcanzará la Presidencia de Bolivia, un católico ultramontano, aceptaba la existencia de los Municipios pero exigía que su autonomía no fuera absoluta, **sino responsable frente al Estado y la sociedad civil (aristocrática).**

> *Los Consejos* -reprochará airado- *pretenden no someterse a la jurisdicción de nadie, constituirse en poder nacional; [...] colocarse, en fin, fuera de la ley común del país que alcanza a corporaciones e individuos, que lleva su mano a todas las cabezas, que es o pretende ser democrática, igual y asequible para todos*[71].

Es claro que para Baptista, el Estado es un bien público, árbitro y racionalidad suprema. Dentro ese contexto las **corporaciones** de antiguo régimen -como los Municipios- pueden subsistir si y solo si reconocen este mandato ordenador. Argumentación que una y otra vez, en los años 20s. y 30s. de este siglo (ver supra) se esgrimirán para incorporarlos dentro una totalidad mayor: el Estado-nación en vías de formación.

En otro incidente de esta naturaleza el 12 de marzo de 1877, una fuerza militar que vitoreaba al presidente provisorio Hilarión Daza invadió el Concejo Municipal de Cochabamba, profiriendo amenazas de muerte contra sus miembros, acusados de "*manejo político*"[72]. La razón del atropello fue la negativa del Municipio cochabambino

---

70 **"La Cuestión Municipal. Documentos Mandados Publicar por Orden del Concejo Departamental"**. La Paz, 1874. p. 36

71 De su discurso en la Asamblea de 1974 , reproducido en Mariano Baptista Gumucio(ed.) **Mariano Baptista. Páginas Escogidas.** Los Amigos del Libro, La Paz-Cochabamba, 1975, p. 24.

72 "Informe de los Munícipes Nataniel Aguirre, Fidel Aranibar, Federico Blanco, Cesáreo Capriles y otros(1877)". **Gaceta Municipal.** Cochabamba 23 de octubre de 1922 p.3.

de conceder un *"préstamo obligatorio"* de veinte mil bolivianos destinados a preparar y movilizar tropas para sofocar la revuelta social y federalista del cruceño Andrés Ibañez y la pretención de introducir una nueva reglamentación que limitaba, a su juicio, sus atribuciones. Los concejales cochabambinos resistieron ambas medidas demandando respeto a los *"fueros, inmunidades y rentas municipales"* definiéndose a sí mismos, en consonancia con el espíritu que animaba a estas instituciones desde las reformas de 1871-72, como un *"poder independiente que no está sometido al Ejecutivo"*[73].

Estos fueron, en lo que hace a la centuria pasada, los últimos intentos serios de cortar la autonomía municipal. En propiedad la garantía para tal independencia , el reconocimiento del Ejecutivo de los municipios como una esfera **autónoma**, no fue verazmente posible hasta que los caudillos militares dejaron definitivamente el poder y venció la modernidad política, tras la derrota boliviana en su conflicto bélico con Chile (1879-1884). Entonces el trauma de la derrota y el descrédito del ejército, sumados a la crisis financiera estatal dieron pie a que las élites mineras, que habían venido ganando espacio económico desde mediados de siglo y fortaleciéndose notablemente con la expansión minera del boom argentífero de los 80s. accedieran al poder. Su programa modernizador, esbozado ya desde por lo menos la década de los 50s., incluía la estabilidad política, la adopción sin regateos de una política librecambista en la economía, una revolución en los sistemas de comunicación con el exterior, un impulso decidido a la actividad minera y la destrucción sistemática de las comunidades indígenas andinas con la denominada Ley de Exvinculación (1874).

En ese entramado, el civilismo boliviano, dominado hasta 1899 por la oligarquía conservadora (Gregorio Pacheco 1884-1888; Aniceto Arce 1888-1892; Mariano Baptista 1892-1896 y Severo Fernández Alonso 1896-1899), fue, pese a que los militantes de este partido con su filosofía integrista y unitarista se mostraban bastante reacios al descentralismo y el crecimiento de los poderes locales, muchísimo más tolerante y positivo con los Municipios que los sucesivos caudillos militares que lo precedieron.

Combinación de establidad con crecimiento económico, que junto a favorables cambios en los sistemas impositivos permitieron a los Municipios contar con la

73 **"Manifiesto que con motivo de su disolución, dirige el Consejo Departamental de Cochabamba a la nación y a sus comitentes"**. Cochabamba, Imprenta del Siglo, 1877.

seguridad de no ser rabiosamente atacados y de contar con más recursos financieros para emprender obras de mejoramiento urbano, e incluso animarse a ampliar y mejorar la cobertura de su sistema de beneficencia. En Cochabamba por ejemplo, los ingresos municipales prácticamente se quintuplicaron en términos monetarios pasando entre 1874 y 1898 de 42.924,42 Bs. a 234.493,37 Bs. en tanto sus gastos crecieron en en mismo lapso de 12.924, 21 Bs. a 258.417, 23 Bs.[74]. (En La Paz ocurió un fenómeno similar). Gracias a esta disponibilidad, principalmente desde fines de los 80s. el municipio cochabambino encaró aunque limitadamente el tema -siempre problemático- del agua potable, empezó la remodelación del maquillaje urbano de la ciudad y construyó el Hopital Viedma (que hoy, con la Participación Popular, ha retornado finalmente a casa).

74 Presupuestos Municipales del Consejo Municipal de Cochabamba. Años citados.

CAPITULO V

DE COMUNAS A ALCALDIAS. MODERNIZACION Y PODER MUNICIPAL, 1923-1932

Considerando:
Que el continuo crecimiento de las poblaciones y consiguiente aumento de sus necesidades, ha hecho más compleja la atención de sus intereses locales, resultando anacrónico e inadecuado el desempeño de funciones no rentadas, de donde se deriva la lenidad y desatención de los servicios comunales,
Que el sistema bajo el que están organizadas las Municipalidades, establece un régimen de irresponsabilidad, agravada aun más por hallarse repartida en tantas personas cuantas son las que lo componen, siendo por consiguiente de imperiosa necesida determinar dicha responsabilidad en una sola persona que asuma el gobierno local y garantice en foma práctica y eficiente;
Que desde hace varios años se ha hecho conciencia colectiva la urgente necesidad de reformar la organización comunal, pues en diversas legislaturas se han considerado proyectos de esta índole, (...) cuyo espíritu es el mismo que informa el presente decreto: creando las presidencias rentadas.

Hernando Siles. Presidente Constitucional, 15 de marzo de 1930

Tras la victoria del partido liberal en la denominada Revolución Federal de 1899[75], la confrontación entre centralistas y descentralistas advertida desde la misma fundación de la República pareció resolverse, paradojalmente, en favor de los primeros. En rigor, si la acción político-militar de 1899 se hizo a nombre del federalismo, el resultado final fue exactamente lo contrario. Reafirmado el centralismo en la Convención Nacional de 1900, se dieron sucesivos pasos importantes para institucionalizar el aparato estatal y adquirir los atributos suficientes para precaver el "orden", máxima aspiración junto al "progreso" de la élites

75 La Revolución involucró a sectores indígenas que al alcanzar independencia del mando liberal provocaron el pánico entre la élite blanco-mestiza en pugna, al punto de obligarlos a limar sus diferencias, para derrotar unidos a los aimaras.

bolivianas. Tal ideario supuso por una parte la conformación, con el apoyo de misiones extranjeras, de un ejército profesional subordinado al mando civil capaz de resolver por la fuerza los reclamos étnicos-clasistas o regionales de los excluidos del carro de la modernización. A su turno, el telégrafo, junto a la expansión del ferrocarril facilitaron las comunicaciones y acortaron el tiempo de respuesta del Ejecutivo frente a tales amenazas. El formidable crecimiento de las recaudaciones fiscales, permitió, por otro lado, una ampliación de la burocracia, que se hizo más numerosa, compleja y diversificada. Subsecuentemente el Estado central se halló no sólo en mejores condiciones de ofrecerse como empleador, lubricando relaciones de clientela, sino también como gestor de obras públicas de envergadura.

Aconteció que bajo el manto de la transición de la economía minera de la plata a la del estaño, *"la mayor inserción de Bolivia en el mercado mundial (se) inició un proceso de modernización que benefició a los sectores urbanos medios"*[76]. Este avance fue, empero, desigual, pues, proporcionalmente las regiones que no gozaban como La Paz de la buenaventura de ser la sede de gobierno vieron disminuir relativamente sus ingresos tributarios y en consecuencia sus recursos y por ende su capacidad de gestión para atender a demandas locales en franco incremento. Incontrastablemente las ciudades íntimamente ligadas al ciclo estañífero como Oruro y La Paz e incluso, aunque más tardíamente y con un énfasis menor Cochabamba circundada por un *hinterland* agrario, sufrieron procesos de urbanización más o menos acelerados, gracias a la adopción de la luz eléctrica, el pavimiento, el alcantarillado y el incipiente, aunque llamativo, transporte automotor. Por otro lado, si durante todo el siglo XIX, su población se había mantenido prácticamente estacionaria, en las primeras tres décadas del presente, estas mismas ciudades fueron también favorecidas por un crecimiento poblacional, el más vertiginoso de su historia reciente. La Paz, por ejemplo, pasó 60.031 personas en 1902 a 135.768 en 1928[77], mientras Cochabamba lo hizo de 30 a 60 mil entre 1900 y 1930.

Estos dos importantes aspectos: a) Un Estado, que para responder a su mayor estratificación interna y creciente diferenciación cualitativa en sus tareas, demandaba funciones más abarcativas b) la creciente complejidad que paulatinamente adquiría la gestión municipal, están sin duda en la base explicativa de las mutaciones que vamos a

---

76 Contreras, Manuel E. " Estaño, Ferrocarriles y Modernización, 1900-1930", en: **Los Bolivianos en el Tiempo.** Cuadernos de Historia. Universidad Simón Bolivar-INDEAA.

77 **"Anexos a la Memoria Presentadas por el Presidente del H. Consejo Municipal, Dr. Vicente Mendoza López"**. La Paz, 1928.

presentar a continuación y que pondrán en jaque el tipo de municipio que había construido el liberalismo decimonónico, conjugando la tradición colonial jusnaturalista del autogobierno con la noción de la ciudadanía introducida por la modernidad republicana, tomada del liberalismo europeo.

Existe, sin embargo, un factor adicional. La promesa de orden estatal que ofertaban tanto el partido Liberal, que gobernó Bolivia entre 1899 y 1920 como los Republicanos en todos su matices, que los sucedieron de 1920 a 1930, se hallaba a menudo contradicha de facto por municipios que se involucraron variadas veces en la acción colectiva regional en contra de un Estado cada vez más centralizado e interlocutor de sólo una región -la paceña- en detrimento de otras.

Consideremos con cierto detalle este punto Durante las primeras dos décadas y media del presente siglo, el ferrocarril se convirtió en la llave de acceso de los diversos departamentos bolivianos al mercado interno y externo; y por ello mismo, en el centro de la disputa inter-regional. Mientras La Paz u Oruro pugnaban por vincularse con el mercado mundial para exportar con mayor facilidad sus minerales, Cochabamba y Santa Cruz, hacían lo propio en pos de enviar su producción agrícola a las zonas andinas. En estas circunstancias, cuando la escasez de recursos exigía una maximización de los mismos, los Concejos Municipales hicieron entre 1906 y 1925 las veces de portadores de las demandas regionales, principalmente de los departamentos ubicados fuera del radio de acción minera. Sus voces airadas, en un papel que hoy atribuiríamos a los Comités Cívicos, sirvieron para frenar y torcer el curso netamente centralista y exportador del Estado, dominado por los intereses mineros afincados en La Paz, obligándole a mirar al interior depanperado que el mismo había contribuido a crear. Quizá entonces como nunca antes se corroboró aquella máxima que tanto habría gustado a los mentores del poder local decimonónico: **descentralización equivalía en la Bolivia de los 10s ó 20s. a regimen municipal fuerte y autonómo.** Práctica lección que también aprendió muy bien el poder central para empezar, como veremos luego, a descontar ventajas.

No cabe duda que se estaba gestando, pues, a lo largo de las primeras décadas de este siglo, más de una razón para un severo incordio entre el Ejecutivo y los poderes locales.

5.1 DE MUNICIPES A ALCALDES

Este estalló finalmente, luego de varias escaramuzas y fricciones previas, el 8 de enero de 1925. Ese día cuando el país se aproximaba al momento de celebrar el centenario

de su independencia, el presidente Bautista Saavedra (28/1/1921-3/9/1925), miembro del Partido Republicano, para quien el regimen municipal se encontraba *"en plena bancarrota y desorganización"*[78], promulgó la resistida Ley 158. Sancionada el 3 del mismo mes por Congreso Nacional en la legislatura extraordinaria 1924-1925, ella estaba destinada a introducir decididas mutaciones en la estructura político-administrativa de los municipios y sus vínculos institucionales con el poder central. En este ambiente, una de las innovaciones más destacadas consistió en crear la figura del Presidente de Concejo o Junta Municipal, con carácter **rentado** y amplios poderes ejecutivos. La otra reforma daba un vuelco sustantivo en las relaciones entre Municipio y Estado establecidas en 1871 (y hasta entonces caracterizadas por un respeto de la autonomía del poder central al local), permitiendo al Gobierno, bajo ciertas circunstancias especiales, intervenir transitoriamente a los municipios.

En realidad, la idea de la regulación estatal no era del todo nueva para la administración Saavedra. En 1923, por ejemplo, por Decreto Supremo de 2 de febrero, en contra de lo dispuesto en los artículos 1ero, 11avo. y 37avo. de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1887, se designó un interventor al Municipio paceño, centralizando sus recursos en manos gubernamentales. La atentatoria medida, que provocó airadas protestas de otros municipios como los de Oruro, Santa Cruz y Potosí[79] y tuvo que ser finalmente retirada; pero, vista a la luz de la Ley 158, resultó una suerte de globo de ensayo que presagiaba el posterior cambio de orientación en los intereses gubernamentales.

En efecto el artículo octavo de la mencionada Ley facultaba al Ejecutivo a tomar esta actitud de fuerza, siempre y cuando se produjera una de estas dos causas, que dañaban -a su entender gravemente- la institucionalidad municipal:

a) Los Concejos no pudieron sesionar por "falta de número" (quorum) durante un mes.

b) Cometieron despilfarros o malversaciones en el manejo de sus fondos[80].

¿Qué razones motivaron estas definiciones, en un momento que el país se ufana de su centenaria estabilidad y democracia?

---

78 Según su mensaje al Consejo Municipal de La Paz. **"Memoria del Presidente Adolfo González. Año de 1924"**. La Paz, Imprenta Artística, 1925, p. 15.

79 **"Consejo Departamental de Potosí. Memoria Anual 1923"**. Potosí, Tipografía Botica Boliviana, 1923, p. 4.

80 **"Anuario Administrativo de 1925"**. La Paz, Imprentas Unidas, s.f. pp.38-39.

Durante el debate parlamentario, celebrado con gran eco y receptividad social durante las sesiones finales de 1924, dos bandos nítidamente delimitados se evidenciaron entre los congresales; aunque, por lo menos en la Cámara de Senadores, los márgenes de diferencia numérica entre ambos fueron sumamente estrechos. Quienes apoyaban firmemente la propuesta del Ejecutivo acusaban a los Municipios de múltiples vicios legales e incorrecciones administrativas, las que no podían ser auto corregidas por estas instituciones autónomas, precisamente por su carácter de tales. En lo que parecía ser un ánimo compartido por varios de sus colegas, por ejemplo, el senador potosino Paravicini que enrostraba a los municipios el despilfarro y la malversación de sus fondos, y en general el incumplimiento de sus obligaciones, se preguntaba:

> *¿Cuál es el remedio para tales casos? Tiene que haber intervención de otro poder*, contestaba[81].

Intervención que los mismos senadores proponentes y en afán plenamente justificatorio no vacilaban de caracterizar como accidental y transitoria en razón que el artículo 9no. de la debatida ley establecía que ella terminaría "*cuando cesen sus causas*".

Estos mismos legisladores, en un argumento que se perfilaba como más técnico, sostenían, por otra parte, que dada la complejidad y dificultad creciente del manejo urbanístico de las ciudades, su administración eficiente ya no podía estar "*al alcance de los hombres de buena voluntad*"[82] -en clara referencia a los cargos **concejiles** *ad honoren* en vigencia- sino de ejecutivos rentados y, por lo mismo, (supuestamente) más capacitados. La tercera razón de peso a la que se invocaba hacía cuenta de los conflictos políticos internos y la pesadez en la toma de decisiones que entrababan y esterilizaban el normal accionar municipal. En tales circunstancias, afirmaba el senador Guzmán, hay:

> *"dos fracciones en lucha y ninguna de ellas quiere ceder, resulta que la administración municipal queda obstaculizada por la circunstancia de que cualquiera resolución del Concejo está sometida a la deliberación del voto"*[83]

---

81 ibid. 118

82 Intervención del Senador Guzmán "**Redactor de la Cámara de Senadores. Legislatura Extraordinaria 1924-1925**". T. La Paz, Imprentas Unidas, Tomo III, pp 114-118

83 ibid. p. 92

En tanto, en esos momentos difíciles, los críticos a la propuesta del Ejecutivo hacían funcionar su memoria histórica como un sólido argumento retórico para defender una institución agredida en sus fueros, comparando la situación con las "intervenciones" propiciadas en el siglo XIX por José María Linares (1857) y Mariano Melgarejo (1865)[84]. Amparados en el recuerdo legitimizador del pasado, cotejándolo con las situaciones presentes, consideraban que la Ley significaba -en palabras del senador Daniel Salamanca, un republicano perteneciente al sector opositor al presidente Saavedra- entregar *"en un momento dado la administración municipal, valiéndose del motivo de falta de asistencia de los munícipes, a un poder enteramente extraño"*[85].

A sus ojos, por tanto, aprobar la Ley suponía nada menos que:

a) Cancelar la autonomía de la institución municipal

b) Romper francamente con el mandato constitucional.

Junto a estas argumentaciones de orden jurídico -constitucional, los opositores pregonaban el carácter autorregulatorio del Municipio y su ilimitada confianza en la: *"educación democrática del pueblo, que ya está bastante avanzada"*[86]. Motivo demás para negar la necesidad de injerencia gubernamental en los asuntos propios y naturales de la autonomía edilicia.

Finalmente, tras encendida polémica en su décima sesión del 24 de diciembre de 1924, con una estrechísima votación de siete contra seis, la Cámara de Senadores, instancia de revisión, aprobó la solicitud gubernamental de organizar un Presidente Municipal rentado y, sólo tras la definición del Presidente de la Cámara de Senadores, luego de un sendo empate a seis, la intervención transitoria del Ejecutivo a las Municipalidades en problemas.

¿Cómo recibieron los Concejos y Juntas Municipales estas determinaciones, que trizaban normas de conducta, situaciones de libertad estatuídas muy lejos en el tiempo, y que en Bolivia gozaban de carta de ciudadanía casi invariable desde 1871?

El caso de la ciudad de Cochabamba puede arrojarnos mayores luces al respecto. En su sesión extraordinaria del 15 de enero de 1925, exactamente a una semana de

84 Por ejemplo la intervención del senador Loza ibid. p. 98
85 idid. p. 150
86 Palabras del senador Alonso. ibid. p.106

promulgada la Ley 158, su Concejo Municipal consideró su posición. El debate reprodujo argumentos ya vertidos anteriormente en el parlamento. Mientras quienes se hallaban favorables a la medida aceptaban la existencia de problemas inmanentes a una administración absolutamente autónoma, los opositores a su aplicación, como el concejal Juan José Quezada, representante de los sectores obreros y populares, la veían como *"un paso regresivo hasta los gobiernos autocráticos"* o -en expresión del munícipe Gerardo Berríos- un burdo *"intento de procurar la centralización del poder comunal de la República en los poderes nacionales"*[87].

La controversia se resolvió por el escaso margen de cinco (5) votos contra cuatro (4) determinándose no nombrar un Presidente -Alcalde rentado- y demandar en cambio la inconstitucionalidad de la conflictiva Ley, elevando para el caso una representación al Ministro de Gobierno. Sin embargo la estrechez del resultado - un voto- mostraba que en el seno del propio cuerpo edilicio había empezado a hacer crisis el antiguo sistema administrativo de cargos concejiles (no rentados) pergeñado desde la constitución de 1839, la primera, como advertimos en su momento, en definir la existencia republicana de los Municipios.

Que esta era una corriente de opinión más o menos extendida lo revelan las palabras vertidas ya en 1923, por el Presidente del Concejo Municipal cochabambino, Enrique Arze. En su "Memoria Informe" de ese año, Arze había abogado por una modificación en la *"defectuosa"* Ley Orgánica de Municipalidades de 1887, para hacerla *"acorde con las necesidades de hace treinta años, pero que al presente debe modificarse como imposición de los tiempos de actividad, renovación y movimiento de los tiempos"*[88]. Para enfrentar los puntos vulnerables de una institución obligada a *"resolver en pluralidad de votos"* los asuntos más insignificantes, entendió Arze, que los puntos culminantes de una profunda reforma municipal, debían consistir, como fue hecho por dos años más tarde, en organizar :

a) Un poder Legislativo Municipal, con sesiones trimestrales o semestrales y con atribución de dictar ordenanzas.

---

87 **Gaceta Municipal** (Cochabamba) enero de 1925. p 9.
88 **"Consejo Municipal de Cochabamba. Informe Municipal del Presidente Enrique Arze"**. Cochabamba, Imprenta Cuenca, 1923, p. 4.

b) Alcaldes o Intendentes rentados como "*poder ejecutor vigoroso*" de sus ordenanzas y resoluciones con responsabilidades efectivas[89].

Incluso el propio presidente del intervenido Concejo paceño se vio obligado en 1923 a reconocer los problemas emergentes de "*la formación de los municipios con elementos políticos de suyo apasionados*"[90]. En esa vena reflexiva, en 1925, el mismo año de la reforma ya analizada, otro presidente de la corporación Municipal cochabambina, Rafael Torrico Lemoine, vertía palabras coincidentes y de ácida crítica al "*parlamentarismo edilicio (que) era y es una traba para el pronto y eficaz despacho que el público gestiona*".

> *La salubridad pública, el ornato, la beneficencia , la instrucción &,* -agregaba decidido- *mal pueden depender ni deben depender del predominio de uno u otro partido político que en el seno de los Concejos con frecuencia hacían de ellos cuestión de banderío y de largos y estériles debates*[91].

En atención a estas opiniones emanadas de notables cochabambinos y altos miembros de los cuerpos municipales, es claro que lo que los contrariaba en sumo grado de la Ley 158 más que la consolidación de una instancia ejecutiva en manos de un Presidente-Alcalde, brotaba de la posibilidad latente que el poder central abusivamente se entrometiera, tal como se había verificado en 1923, en una esfera que los munícipes consideraban absolutamente propia. De hecho, durante 1925 -se dice que con resultados lamentables- el Poder Ejecutivo intervino muchos Concejos y Juntas Municipales nombrando directamente a funcionarios rentados para los más altos cargos de su administración. Entre los municipios de las capitales de departamento que cayeron bajo ésta "*exótica*"[92] sanción, todas por falta de quorum, hallamos a: Potosí (26 de marzo), Oruro y Trinidad (28 de febrero) y Santa Cruz (1ero. de abril)[93].

---

89 "**Concejo Municipal de Cochabamba. Informe del Presidente señor Enrique Arze**". Cochabamba, Imprenta Cuenca, 1923, pp. 3-8.

90 "**Memoria del Presidente del Consejo Municipal. Sr. Adolfo Gonzalez año 1923**". La Paz, Imprenta Artítica, 1924, p. 5.

91 Torrico Lemoine, Rafael. "**Memoria Municipal correspondiente a la Gestión del año 1925**". Cochabamba, Tip. Ponce de León, 1926, pp.2-3.

92 En expresión del Presidente del Consejo Municipal de La Paz, Dr Eloy Alvarez Plata. H. Consejo Municipal de La Paz. "**Memoria del Presidente Dr. Eloy Alvarez Plata**". La Paz, Imp. Atenea, 1926, p.3.

93 "**Anuario Administrativo de 1925**". La Paz, Imprentas Unidas, 1926.

Un observador, proclive en todo caso a la total autonomía del cuerpo municipal, sintetizó así la situación abierta tras las intervenciones:

> *felizmente la alarma de público, que vió destruida de golpe la institución más tutelar y más arraigada en el conocimiento del pueblo, por estar cimentada con el ejemplo patriótico y honrado de viejos servidores; las reiteradas denuncias de los vecindarios contra los flamantes alcaldes, primero, y contra los interventores oficiales, despué : y por último la experiencia recogida por los mismos representantes nacionales en los distritos de su mandato, sobre los desastres de la innovación*[94].

Causando tantos problemas como aquellos que decía solucionar, la controvertida Ley finalmente no pudo mantenerse por mucho tiempo en escena. El 30 de diciembre de 1925, apenas un año después de sancionada, el Congreso votó una disposición legal derogándola y restableciendo el imperio de la organización municipal admitida por Ley de 21 de noviembre de 1887. Empero, buscando salvaguardas para sancionar a los munícipes "faltones", se establecieron algunas variantes, como ser multas de cinco y tres bolivianos para los ausentes en Concejos Departamentales y Juntas Municipales, respectivamente. Además de juicios "correccionales" ante la Corte del Distrito *"a los inasistentes sin licencia motivada , por diez oportunidades"*[95].

Pese al retroceso, los tiempos y las mentalidades indudablemente habían cambiado, a despecho de las sentidas resistencias en segmentos de la sociedad civil, de las precipitaciones y los errores gubernamentales. Una sensibilidad distinta sobre el funcionamiento municipal parecía apoderarse firmemente de las altas esferas del Ejecutivo y de los distintos partidos políticos que se alternan en su control. Un razonamiento de este tipo -seguramente compartido por muchos- lo expresó cabalmente el Ministro de Gobierno y Justicia, Manuel Diez Canseco al Congreso Nacional reunido en 1927. El importante dignatario, portavoz del presidente Hernando Siles Reyes (10/1/1926-28/5/1930) sucesor de Bautista Saavedra, demandaba nuevas estructuras de mediación entre el municipio, el Estado y la sociedad civil. Retomando los argumentos que habían servido ya en 1925 para la fase intervencionista, asumía conveniente y

94 Morales, José Agustín. **Legislación Municipal de Bolivia.** se La Paz, 1931, pp. 22-23.
95 **"Anuario Administrativo de 1925".** La Paz, Imprentas Unidas, 1926, pp. 1377-1378.

perentorio "*separar las funciones deliberantes de las ejecutivas*" con el objetivo de "*evitar el excesivo parlamentarismo que se ha introducido en ellas, esterilizando sus labores*"[96] Proponía por consiguiente reducir a los ayuntamientos a meros cuerpos deliberantes y encomendando la ejecución de sus dispocisiones a un Alcalde rentado.

Hasta aquí la vieja retórica, que había aflorado desde años atrás. Pero Diez Canseco tenía en mente un programa reformista de más vasto alcance: una simple modificación al texto de la Ley de Organización Municipal de 1887, le parecía un maquillaje insuficiente y demandaba consiguientemente un cambio en el propio texto constitucional.

Para completar el cuadro, el dignatario de Estado hallaba altamente conveniente abrogar la disposición constitucional (art. 126) que desde 1871 permitía a los Municipios crear y dirigir establecimientos primarios, traspasando su administración al Estado. Por otro lado, los alcaldes parroquiales debían a su entender ser nombrados por los tribunales de Justicia, y no, como hasta entonces, por los Concejos Departamentales. Su programa era, pues, francamente centralizador; pero no lo vería plenamente realizado.

El 15 de marzo de 1930, contando con el aval de un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados de 1929 y los antecedentes de 1925, el presidente Hernando Siles repuso por Decreto Supremo el sistema organizativo comunal dividido en dos sectores: un cuerpo deliberante y otro ejecutivo a cargo de un presidente rentado. Al dejar incólume los otros puntos de la Ley Orgánica de Municipalidades de 21 de noviembre de 1887, Siles no atacaba directamente, tal como su Ministro de gobierno había demandado en 1927, propiamente a las funciones de los Municipios, aunque en el capítulo VI introducía una cláusula destinada a intervenir excepcionalmente a los Concejos y Juntas Departamentales a las Juntas Provinciales, "*mediante ley expresa*"[97].

Siles, derrocado el 28 de mayo de 1930 por una Junta Militar, la primera tras 50 años de *pax* oligárquica, no tuvo oportunidad de constatar los efectos de su Decreto. Sin embargo, tanto él como Bautista Saavedra, adversarios políticos en otros múltiples asuntos, seguramente debieron sentirse satisfechos al verificar que las reformas que iniciaron en el campo municipal sobrevivieron a sus gestiones presidenciales, trazando un firme derrotero para los futuros gobiernos que se alternarían en Bolivia tras la guerra del Chaco (1932-1935)

---

96 **"Memoria de Gobierno y Justicia Presentada al H. Congreso Nacional de 1927 por el Ministro de Dr. Manuel Díaz Canseco".** La Paz, Imprentas Unidas, p. 96.

97 **"Anuario Administrativo de 1930".** La Paz, Imprenta Unidas, 1933, T.II. pp. 839-850.

La Junta Militar habría de tener la oportunidad de encarar el sistémico problema de la vinculación entre poder local y central.

5.2 MUNICIPIO Y DESCENTRALIZACION. UNA NECESARIA DISGRESION

Señalemos que hasta 1871 prácticamente la única forma de descentralización puesta en la agenda política fueron los Municipios. Aunque nunca se pensó explícitamente en convertirlos en verdaderos órganos de poder regional y crear a su amparo en contraposición al poder central una red de municipios, que expresara la potencialidad de las élites locales.

En 1871, como ya señalamos, el fortalecimiento de las Municipalidades resultó una consecuencia del debate federalista. Situación no exactamente impensada o artificial si nos atenemos a la persistencia de una tradición localista colonial, que veía en los Ayuntamientos el modo natural de autogobierno de los vecinos en sus asuntos más próximos; corriente que en la coyuntura de ese año va a quedar bien complementada con el espíritu de los reclamos federalistas.

La revolución federal de 1899, nos recuerda empero que para múltiples sectores sociales, confundidos en la doctrina liberal, la persistencia del régimen municipal, incluso con sus extendidas funciones, no constituía un sucedáneo absoluto de una descentralización donde el **nivel departamental** cobre fuerza y presencia. Es reconocible que los federalistas deseaban un autogobieno en una escala decididamente mayor que la localidad o provincia, para abarcar a toda una región. Sin embargo, su victoria tuvo el paradógico precio, como advertimos líneas arriba, de desechar en la arena política lo que habían conseguido con las armas en la mano. El tema del federalismo prácticamente se archivó y los conflictos entre el Ejecutivo y las regiones del interior desfavorecidas, fueron mediados por los Municipios, convertidos nuevamente en factores de resistencia frente a los avances centralistas y la desidia de su poder.

Pero en 1925, concurrentemente a los aprestos gubernamentales de limitar la autonomía municipal, tratados precedentemente, reflotó el tema de la descentralización, propugnada por notables pertenecientes a las élites regionales cochabambina y cruceña, sustantivamente.

¿Simple coincidencia o necesaria, como antigua, complementación de visiones y perspectivas políticas?

En otro trabajo hemos mostrado por qué en este mágico e ilusorio año de 1925, a una centuria de la independencia, acicateados por una prolongada crisis económica regional, los notables de ambos departamentos se lanzan recuperando ánimos tras esta opción[98]. Aquí nos cabe simplemente subrayar esta conexión . Acontece, lo que es remarcable, que muchos de ellos, como el militante republicano Daniel Salamanca y el liberal Ismael Vásquez, férreos propagandistas de la autonomía municipal, lo eran también de la descentralización administrativa o el federalismo, respectivamente. Salamanca llegó incluso a presentar en 1921 a consideración del parlamento una emmienda constitucional descentralizadora, la misma que con leves modificaciones fue aprobada en el Referendum de 1931, que estableció una reforma que transfería a las Asambleas Departamentales y Prefectos designados por el Presidente a propuesta de la Asamblea, parte del poder antes en manos del gobierno central.

¿Querrá decir acaso que en el mismo momento que estas élites, que confrontaban problemas de postergación económica en el marco que el modelo espacial concentrador que el capitalismo minero imponía en Bolivia, al ver que el gobierno central se aprestaba a conculcar la autonomía municipal decidieron como medida defensiva abogar por un modelo de organización estatal diferente al que se había impuesto en Bolivia desde 1826?. Seguramente que sí. Lo cual pone al desnudo, si recordamos adicionalmente lo que dijimos de los acontecimientos de 1871, que existe a lo largo de la historia boliviana una íntima y persistente conexión entre poder local y poder regional , o mejor entre Municipios y Asambleas Departamentales/ Estados Federados, prototipos político-administrativos a los que invocaban las élites de corte descentralista y federalista. En todo caso no deja de ser llamativo que el referendum de enero de 1931 no hubiera tocado para nada a los municipios dejando prácticamente intacta la reglamentación silista de 1930.

Combinación que como a continuación veremos va a sufrir los embates de los nuevos actores que se apoderarán de las escena política boliviana, como emergencia de la crisis moral e intelectual que sacude al país luego de los más que dudosos resultados y dolorosas lecciones que recogió Bolivia de su conflicto bélico con el Paraguay .

98 Rodríguez Ostria, **Poder Central y Proyecto Regional**, op. cit.

CAPITULO VI

NACIONALISMO y MODERNIZACION ESTATAL, 1938-1952

Considerando:
Que la organización de las Municipalidades en la república, no realizan sus fines político administrativos con la debida eficacia; y en consecuencia es indispensable tranformar el antiguo mecanismo, sustituyendo los sistemas concejiles, ad honorem, con otros que representan las fuerzas vivas de las poblaciones, cuyos representantes pueden colaborarse en forma eficaz y en calidad de consultores, a un solo funcionario y responsable

Presidente David Toro. 14 de agosto de 1936.

Generalmente se admite que la guerra del Chaco, constituye un parteaguas, una vuelta de hoja que separa la Bolivia oligárquica del nacimiento de la generación de la insurgencia revolucionaria nacionalista que se produce en abril de 1952. No hay razones para desmentir este socorrido lugar común, pero lo que frecuentemente se olvida es que los procesos políticos y culturales pos bélicos y sus mentores no actuaron en el vacío, sobre la *tabula rasa* del pasado. En rigor retomaron temas en estado de latencia en la sociedad civil pre bélica, aunque les dieron mayor consistencia, amplitud y fuerza para lanzarlos de lleno contra el ordenamiento estatal vigente.

Aunque, por otro lado, sería excesivamente exagerado asumir que esta visión ideológica constituye el simple y llano efecto de los magros resultados conseguidos por Bolivia en las arenas del Chaco; no es menos cierto que tras la conflagración, su espíritu reformista pareció apoderarse de lleno de la *intelligentsia*, particularmente de los jóvenes de clase media.

No es este el mejor lugar para presentar el curso histórico del derrotero nacionalista o, en su caso, explicar todas y cada una de sus propuestas alternativas y desmistificadoras de la sociedad boliviana. Basta para nuestros fines consignar que de modo similar a otros movimientos de corte populista que en América del Sur cuestionaban el ordenamiento de las economías primario-exportadoras, dominadas por secantes oligarquías y burguesías compradoras, el nacionalismo boliviano entronizó al Estado, como organismo rector y

promotor de una nueva sociedad fuertemente centralizada y una economía diversificada, merced a una agresiva sustitución de importaciones.

Desde ese punto de vista, el nacionalismo boliviano dio al **antiliberalismo** su mayor énfasis conceptual y político. Al libre mercado se opuso la planificación; a las libertades individuales, la organización coorporativa; a las demandas descentralizadoras, el Estado fuerte y centralizado. Parece obvio que al portar una perspectiva organisista de la política, el nacionalismo chocara, como en su momento el regalismo borbónico colonial, con la autonomía municipal. En principio no se trataba de eliminarla completamente, sino de restringirla y despolitizarla, sometiendo su campo de acción, encarnación -en su lectura- de una racionalidad superior.

6.1 EL SOCIALISMO MILITAR Y LA CUESTION MUNICIPAL

Bajo estos supuestos la cadena de ideas que alternativamente van a ponerse en práctica desde mediados de los 30s. no lograrán ignorar para nada las reformas y la nueva visión del municipio introducidas una década atrás. Y en rigor se van a montar sobre sus huellas, como veremos a continuación.

Partiendo de la manida premisa que las Alcaldías no realizaban "*sus fines político administrativos con la debida eficacia*", David Toro, fundador de la poderosa Logia militar RADEPA, Presidente de la Junta de Gobierno (22/V/1936-13/7/1937) y primer dignatario de Estado en la pos guerra del Chaco en iniciar la ruta estatizante del denominado "socialismo militar", buscó cancelar de facto el Municipio de corte liberal, muy bien descrito en la Ley Orgánica de Municipalidades del 21 de noviembre de 1887 y que se había consolidado, aunque con sobresaltos, tras las reformas constitucionales de 1871, ya analizadas.

El cambio más significativo consistió en introducir la figura de un Alcalde rentado, electo por mayoría absoluta de votos por un Colegio Electoral designado por dos años por el Departamento Consultivo del Municipio en cuestión. Recibiendo un salario proporcional a los ingresos municipales, los alcaldes se tornaban así en figuras centrales de la nueva Municipalidad, ya que se hallaban encargadas de "*todas las funciones que correspondían a los antiguos Concejos y Juntas Municipales*"[99].

---

99 Ibid.

La composición del órgano consultivo descansaba en una representación funcional compuesta por *"las fuerzas vivas de las poblaciones"*. En las capitales de Departamento las diez agrupaciones consideradas procedían de sectores patronales y propietarios (3), colegios profesionales (4), obreros (1), Juntas Vecinales (1) y la propia Alcaldía (1), a las que posteriormente se agregó la organización gremial de los excombatientes de la mentada guerra. En las provincias y cantones, rodeados de una sociedad civil mucho menos densa, el número de miembros era menor (5) uno por los propietarios, otro de la clase obrera, dos del vecindario y un delegado del alcalde[100].

En la configuración del Concejo se advierte claramente una estrategia que buscaba sin ambajes romper con el sistema representativo electoral, tratando de anular el juego político en la designación municipal actuando de manera muy acorde con el espíritu corporativista que dominaba la época.

En este punto, como en otros de su programa y secuencia política, Toro, con todas sus ambigüedades y dubitaciones, representaba un verdadero cambio de época: la irrupción del nacionalismo en la vida institucional boliviana con el claro objeto de ampliar la presencia del Estado en la regulación de la actividad económica y la sociedad civil. Tal como consignaremos en el próximo capítulo, el reformismo castrense aspiraba igualmente a cercenar las aristas "benefactoras" del municipio para transferirlas a los recientemente creados ministerios de Comercio, Salud Pública e, incluso, al reforzado aparato educativo oficial.

En rigor, la crisis de legitimidad de la sociedad aristocrática, anunciada por la política de Toro, aunque tardaría una década en desencadenarse totalmente, se hizo visible en extremo en la Convención Nacional de mayo de 1938 convocada por el Presidente Germán Busch (13/7/1937-23/8/1939). De origen castrense, al igual que David Toro, a quien sucedió, Busch afirmó aún más la corriente socialista-estatista que desde la post guerra bregaba por dar una salida a un país abatido por la derrota, la desconfianza en los políticos tradicionales y las desigualdades sociales.

Izquierdistas, reformistas y nacionalistas que mayoritariamente acudieron a la cita ante la virtual defección de la vieja clase política, se dieron en el cónclave parlamentario a la tarea de desmontar pieza por pieza los basamentos liberales de la Constitución

100 **"Anuario Administrativo de 1936"**. La Paz, Imprentas Unidas, 1940, pp.1593-1603.

de 1880, que hasta entonces regía el país. Aunque tardíamente respecto a otros países del continente, estas fuerzas contestatarias llevaron entonces a Bolivia hacia las arenas del constitucionalismo social. Tenían en frente a un Estado y una sociedad, fundados sobre las espaldas de indígenas, sectores populares y regiones emprobrecidas y desde las postrimerías de la centuria pasada cortadas con los moldes clásicos de *laissez faire* y el individualismo. Para remplazarlo los convencionales, respirando y representando el espíritu de la época, introdujeron en la Carta Magna el concepto de **responsabilidad social** del Estado. De tal suerte este, de ser considerado un mero gendarme, fue elevado al grado de protector y regulador de la sociedad civil y la economía nacional.

Visión que inundó todo el espectro político-social boliviano. La Convención de 1938, por ejemplo, en un vuelco gravitante descartó de plano pronunciarse en favor de la descentralización -utopía de múltiples élites por lo menos desde 1871- segura que el reforzamiento del Estado central y la ampliación de sus funciones tutelares, revertiría la inocultable disparidad regional e integraría las ubérrimas regiones orientales.

Por lógica consecuencia, a ojos de los convencionales, con su autonomía absoluta, su denunciada ineficiencia y lentitud en la toma de sus decisiones, matizada de frecuentes conflictos, los Municipios parecían un incordio, un anacronismo desafiando al vigorizado Estado central en su papel de dictar el norte de las iniciativas políticas, patrocinar y organizar una voluntad general.

De ahí que dentro este nuevo ordenamiento, y en un efecto de cascada, los Municipios sufrirán un cambio en la modalidad de elección de sus autoridades principales, en la conformación de éstas y en sus atributos, (como veremos con más detalle en el próximo acápite). En primer lugar, continuando la línea trazada por los sucesivos gobiernos desde mediados de los 20s, quedará establecida la figura ejecutiva de un Alcalde rentado, designado por dos años por el presidente de la República.

El argumento medular que esta vez va a justificar estas medidas consistirá en un llamado a la eficiencia y la despolitización y, como corolario, una tácita condena al individualismo y la lucha de partidos en el seno de la democracia oligárquica. Tomando este rumbo, se suponía, perdía viabilidad y efectividad la democracia de corte directo que sostenía al municipio.

Oigamos por ejemplo al convencional Romero Loza,

> *Analizando la función principal de las alcaldías tenemos que esta función es de caracter administrativo y resolver problemas concretos y específicos [...] Hay que comparar la alcaldía con una empresa de negocios [...]*[101].

La inclinación por condenar la politización municipal fue amplia, tal como lo revelan las expresiones del H. Zegada.

> *La charlatanería altoperuana de nuestro paíz es un motivo de rémora en el progreso de la república. El sistema de los Concejos Municipales jamás ha podido rendir el fruto que se esperaba, porque los munícipes perdían su tiempo en largas discusiones aun con asuntos completamente insignificantes*[102].

Al parecer, este llamado a la eficiencia y la condena a la política se corresponderá con los primeros atisbos de una crisis urbana , que traía consigo la expansión caótica de unas ciudades, que como La Paz y Cochabamba, de pronto descubrían que no podían improvisar ni dejar al azar la expansión de las viviendas, las calles, el transporte o el alcantarillado. Para salvar la ciudad de su amenazante crisis parecía imprescindible vigilar y ordenar eficientemente mediante sendos planes reguladores leyes, abultados aparatos de obras públicas y oficinas de "urbanismo" para ejecutarlas[103].

Organizando un sistema mucho más complejo, en manos de burocracias (en el sentido de Weber) estables y más complejas en sustitución de las Comisiones de Munícipes, que en el pasado siglo XIX, realizan gratuita y directamente la administración edilicia, se buscaba fortalecer un núcleo técnico-administrativo. Así las recientemente creadas Oficialías Mayores, reparticiones muy próximas al Alcalde como las Direcciones sean éstas de Urbanismo, Saneamiento, Aguas Potables o Servicios Eléctricos, empezarán a formar parte de un nuevo nudo municipal, cuyocada vez más intrincado entramado parecía estar muy distante de las habilidades de los políticos

---

101 **"Redactor de la Convención Nacional de 1938"**. La Paz, Editorial Universo, 1939, p.483. Tomo 4

102 ibid p. 477-478

103 Sobre los orígenes del urbanismo en Bolivia y en Cochabamba en particular, ver el excelente libro de Humberto Solares **Historia, Espacio y Sociedad**, HAMC-CIDRE-IIA-UMSS. 1990, pp. 299 y ss. Tomo II.

tradicionales, capaces de mantener su clientela, ganar una elección, pero no -según los críticos- de hechar a andar una compleja urbe. Visto así, el tránsito de las viejas aldeas coloniales a las modernas ciudades del siglo XX va a contribuir a desestabilizar, como ya insinuamos, las centenarias funciones *"concejiles"*, tan gratuitas como esporádicas.

6.2 NO HAY RAZON PARA INNOVAR

Pese a que los militares "socialistas" van a ser trágicamente desalojados en 1939 del Palacio de Gobierno, en un ensayo oligárquico, apoyado por los grandes propietarios de tierras y minas de recuperar espacios perdidos, la política municipal bosquejada a mediados de los 20s y continuada en buena parte por la reformista Constitución de 1938, va a permanecer prácticamente incólume. Ello subraya, sin duda, que por encima de las contingencias **gubernamentales,** que enfrentaban a los actores sociales, en otros órdenes de la economía y el poder, se fue indisolublemente tejiendo, desde el mismo corazón del **Estado**, una única línea de acción y voluntad política respecto al poder municipal.

Nuestra afirmación quedará corroborada al constatar, el contenido de "La Ley Orgánica de Municipalidades" del 2 de diciembre de 1942. Sancionada por el Congreso Nacional durante la Presidencia del General Peñaranda (1942-1943), ella respetaba la autonomía municipal[104], pero en los hechos la constreñía marcadamente al dividir -casi una costumbre- las Funciones municipales en dos departamentos:

a) un **ejecutivo**

b) un legislativo y fiscalizador .

El primero quedaba ejercido por alcaldes rentados, **designados por el Presidente de la República.** Mientras el segundo, un Concejo Deliberante, era electo por dos años por sufragio popular mediante el sistema de lista incompleta, debiendo renovarse por sorteo la mitad de seis miembros cada año.

---

104 **"Anuario Legislativo de 1942"**. La Paz, Editorial La Paz, 1943, pp.86-101.

Al Alcalde se le otorgaron como funciones principales la recaudación, administración e inversión de fondos comunales, nombramiento de empleados municipales de ternas formuladas por el Concejo Deliberante, proyección del presupuesto y designación de agentes municipales en cantones y alcaldes de barrio.

Por su parte, los Concejos compuestos de 12 concejales **ad honorem** en capitales y 6 en provincias y 4 en secciones, poseían entre sus atribuciones nombrar su cuerpo directivo, proyectar impuestos municipales, formular ternas de personal para su designación por el Alcalde, conocer en apelación sus resoluciones, recibir su informe anual y eventualmente **denunciarlo ante la Corte Superior de Distrito, para su juzgamiento, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.**

Con esta lógica, por una parte, al hacer recaer en el Presidente la elección del Alcalde rentado, los mentores de la nueva Constitución creían estar en condiciones de resolver satisfactoriamente, o al menos minimizar su impacto, la antigua antinomia entre el poder Ejecutivo y el Municipal. Por otra, deseaba seguramente, al no descartar el sistema electoral como origen del Concejo Deliberante, conjugar *"el principio de la soberania popular con el principio de la eficiencia administrativa municipal"*[105].

Sin embargo al dejar intocado, en relación a los modelos decimonónicos, el sistema de elección y el tipo de cargo -no rentado- de los concejales, quedó abierta la puerta a las oscilaciones y dilaciones producidas por la injerencia de los partidos políticos en el sistema municipal.

Algunas voces descontentas, como la del Alcalde Paceño, consideraban que para superar esta problemática situación convenía retornar al sistema de representación funcional ya ensayado por el "socialismo militar" de David Toro en 1936[106]. Pero el curso de las cosas no tomó sin embargo ese camino .

En 1945, en pleno gobierno del Mayor Gualberto Villaroel -cuando las banderas del nacionalismo revolucionario flameaban en su punto más alto- una nueva Convención Nacional -la tercera en siete años- trató el tema municipal. No estando más en

105 La frase pertenece al diputado Eguino Zaballa, del sector de izquierda. Aunque ella fue pronunciada en 1945, corresponde exactamente al espíritu que anima las reformas municipales desde la convención de 1938, en la cual el propio Eguino participó. cfr.**"Redactor de la Convención Nacional de 1945"**. s.e. La Paz, pp. 293-294. tomo II.

106 **La Razón** (La Paz) 8 de julio de 1943.

cuestión la división interna en los municipios entre un área ejecutiva y otra legislativa, el *modus operandi* en la designación del Alcalde se situó en el ojo de la tormenta. Mientras una corriente alentaba su designación por el Presidente de la República, otra pugnaba por su elección directa por voto popular, y la tercera, un tanto intermedia entre las precedentes, mencionaba la necesidad que éste fuera designado por el Primer Mandatario de una terna presentada por el Concejo Deliberante.

Conviene detenerse en considerar sus argumentos propositivos. Y al exponer su anatomía encontraremos en colisión las visiones, temores y certezas que cruzaban la arena política boliviana por cerca de tres décadas (1923-1952) en pos de una fórmula capaz de conjurar los males del municipio liberal y decimonónico. Modo de ser que todos los participantes en el debate -sólo a esta altura llegaba su consenso- estaban de acuerdo que debía transformarse, aunque no coincidían exactamente en cómo

Los convencionales "intervencionistas", como Armando Arce, argumentaban que la elección vía presidencial no vulneraba propiamente el régimen democrático-representativo . Al designarlos el alto mandatario -"resumen del poder republicano"- simplemente delegaba una parte del poder en manos de "*los jefes comunales de las capitales y las provincias*" En términos más prácticos, Arce remarcaba la necesidad "*inalienable y urgente*" de impedir conflictos entre Estado y Municipio. Un clima de "*relación y cooperación*" únicamente podría lograrse estableciendo sólidos "*nexos espirituales entre el poder central y el comunal*". En caso contrario, un ánimo de beligerancia, sobre todo si los munícipes pertenecían a fuerzas opositoras al régimen de turno, bloquearía todo avance urbano, convirtiendo a las entidades edilicias en verdaderas "*trincheras políticas*". En franco contraste "*las alcaldías ejercitadas por hombres que responden a la confianza del poder central, son indudablemente positivas*". De hecho al pasar revista a la última década de gestión municipal con alcaldes rentados, Arce encontraba significativos avances. Experimentados y apolíticos, los Alcaldes podían liderar mejor con la complejidad integral de "*cada aspecto de la vida municipal*", que los partidizados escenarios digitados por los Concejales en el antiguo modelo[107]

---

107 "**Redactor de la Convención Nacional 1945**". s p i . La Paz. pp.295-296. Tomo II.

Tocó al H. Angel Mendizabal, representante por Oruro y partícipe también de la Convención de 1938, exponer los argumentos "independentistas". En sus palabras:

> *Que el alcalde sea nombrado por el Presidente de la República, esto desnaturaliza las función del poder Comunal, desliga a los ciudadanos que velen por los intereses de su pueblo*[108].

Otros Diputados, en cambio, al defender la tesis de una elección indirecta consideraban que así se soldaba adecuadamente el **principio administrativo** -Alcalde eficiente y responsable ante el Ejecutivo- y el **principio de soberanía popular**- elección por sufragio directo ciudadano de los miembros del Concejo deliberante, encargados de presentar la terna al Presidente. Un eslabón, "una sutura", como la llamaría en una expresión muy gráfica el H. Escóbar, entre "*lo antiguo que establece la constitución política del Estado y las nuevas corrientes de renovación y avanzada*"[109]. Eclectismo finalmente triunfante por una considerable mayoría, 49 votos contra 23.

La reforma constitucional de 1947, durante el gobierno de Enrique Herzog, no se saldrá de este esquema y mantendrá la división en dos poderes: ejecutivo y legislativo. Sin embargo, en contraste con lo dispuesto en 1945, en su artículo 148 determinó, en un retorno a los principios de la democracia liberal sustentados desde 1871 que el poder municipal sólo podía descansar en sus propios electores, que:

> *Los miembros de los Consejos y Juntas Municipales, serán elegidos mediante sufragio popular, según el sistema lista incompleta y por el período de dos años. Los alcaldes serán elegidos por sus respectivos Consejos o Juntas Municipales, por el período de dos años*[110].

Modalidad electoral que, tras 33 años de supresión de la autonomía municipal (1952-1985), en los cuales primó la sujeción de su administración y escenario institucional al gobierno, fue retomada por la Ley Orgánica de Municipalidades del 10 de enero de 1985. Rigiendo a fines de ese año para la primera elección, de concejales desde 1952 aunque todavía pegada a la figura presidencial.

---

108 ibid

109 ibid.

110 "**Anuario Legislativo de 1945**". La Paz, 1946 p. 49

Tres años más adelante, en 1987, en el marco de la institucionalización de la democracia boliviana, el sufragio **universal** ya fue directo, permitiendo que el juego de las iniciativas y el peso las personalidades locales influyera en el resultado.

Pocos de los actores repararían, sin embargo, que estaban participando de un antiguo rito, con su tiempo más largo engarzado con los Municipios liberales de la centuria pasada y uno más corto con las reformas modernizantes y estatizantes impulsadas en los 20s. de este siglo.

Capitulo VII

FUNCIONES MUNICIPALES: DEL ASISTENCIALISMO Y LA POLITICA AL URBANISMO, 1893-1939

Los Municipios que son anteriores al Estado tienen también una administración policiaria, para represión de los abusos, de la seguridad real y personal, la comodidad y el ornato, anterior a la administración Central [...].

Comisión de Gobierno y Rejimen Municipal. Concejo Municipal. La Paz, 1883

A medida que transcurre el tiempo el Estado va adquiriendo una complejidad mas grande. Diríase que se complica y diversifica incesantemente (...) vale decir, que su campo de acción va ensanchándose y su intervención en las esferas de la vida económica, cultural y material es más notoria. Y éste es el punto en que se diferencian concretamente la constitución de 1880 y la que (hoy) tenemos en vigencia

Luis Nardin Rivas. Alcalde de la Ciudad de La Paz. 1943

A continuación vamos a describir (y menos explicar) las funciones municipales en los siglos XIX y la primera mitad del XX , que tienen una amplitud que hoy podría sorprender, pero que corresponden perfectamente a la naturaleza de la sociedad y el Estado bolivianos de esos años[111].

Muchas de estos atributos, básicamente las que provienen de una escala temporal más antigua, se explican si asumimos que tras la crisis (o sustitución como se quiera) del Estado colonial, el aparato gobernativo republicano no estuvo para nada en condiciones de sustituirlo, menos aún de administrar pequeños resquicios vinculados (como se diría actualmente pero igualmente durante la centuria pasada) a la vida cotidiana y los intereses

111 Seguimos en esta parte la división propuesta por el historiador ecuatoriano Enrique Ayala Mora en su trabajo sobre el municipio ecuatoriano . Cfr "El Municipio en el siglo XIX". En **Procesos,** Quito, 1991, no. 1 pp. 69-86.

locales. Esto no implica tampoco que los Municipios estuvieran en condiciones de cumplir a cabalidad todas las funciones que se les otorgaba. A menudo su propia falencia económica, sus conflictos internos o su propia incapacidad administrativa cortaba estas opciones y las hacía a menudo simplemente episódicas.

Pese a ello quienes se encargaron de estas tareas -curar, educar y enterrar- con mayor o menor éxito, pero en todo caso al parecer con mejor resultado que un Estado cuyos alcances eran verdaderamente mucho más limitados, fueron los poderes locales. Más adelante vamos a ver cómo estas competencias -y de allí también el valor comparativo de este acápite- irán adelgazándose o desapareciendo en la medida que el Estado central se afirmaba a la par que se apoderaba de las élites reformistas (y el sentido común) una visión nacionalizadora, tal como acontece desde 1920 en adelante para rematar finalmente en la eclosión de abril de 1952.

Nuestro propósito en este capítulo es permitir al lector(a) un seguimiento de las evoluciones, avances y regresiones de los atributos municipales más relevantes. Por ello preferimos hacer un seguimiento particularizado, aún a riesgo de perder la globalidad del proceso. No deberá olvidarse, sin embargo, que muchas de estas modificaciones y confirmaciones son el remate de las mutaciones en el papel de los Municipios en relación al Estado y la sociedad. Aspectos que hemos tratado en los dos capítulos precedentes.

7.1 EL ROSTRO POLITICO ADMINISTRATIVO

Los Municipios decimonónicos, cuando todavía las sociedades locales presentaban mayor estabilidad y credibilidad que el propio poder central, tenían funciones que las colocaban en el mismo centro del sistema político otorgándoles atributos regulatorios nada menos que sobre la Constitución Política del Estado, el sistema electoral y, por momentos, la propia policía. Su control, por tanto se tornaba vital para bandos, parentelas y corporaciones en pugna. Al tomar en sus manos la funciones electorales -paradigma de la modernidad política- las élites locales deseaban salvaguardar, sin duda, sus intereses en relación a la intromisión de los caudillos, forzándolos a respetar los resultados de un juego electoral, que al estar en sus manos, bien podían manipular.

a) Constitucionales

La Constitución de 1839, transformó a los Municipios en verdaderos guardianes de la Constitución política del Estado al otorgarles la importante función de

"velar" sobre su "observancia", lo cual hizo que algunos políticos de la época los definan como un "cuarto poder", que se agregaría a la trica formada por el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. La medida provocó encendidas polémicas en la Asamblea de 1840. Allí algunos convencionales creyeron, por estos atributos, encontrar en el municipio un poder *"separado e independiente de los primeros"*. Correspondió al propio presidente José María Velasco encargarse de despejar dudas negando esa posibilidad definiéndolo más bien como una *"**corporación** con ciertas atribuciones, y nada más"*[112].

Esta fue la atribución, sin duda por desatar encendida polémica, que más pronto fue transferida a otros poderes: El Judicial y Legislativo. De hecho ya no se halla consignada en el "Reglamento Municipal" publicado también en 1839, es decir el mismo año que fueron organizados los municipios republicanos, dotados de funciones constitucionales. Las sucesivas constituciones que cursan en el siglo XIX y que admiten a los Municipios (1861, 1868, 1871, 1878 y 1880) no volverán a otorgarles más este destacado atributo.

b) Policiales

Al principio de la era republicana, en 1831, la policía se hallaba en directa dependencia de los Intendentes en las capitales de departamento y de los Gobernadores y los Corregidores en las provincias y cantones respectivamente[113]. El reglamento de Municipalidades de 1839 consigna, empero, que la Policía de *"salubridad, comodidad y ornato"*, que de acuerdo al artículo segundo del Reglamento de 3 de mayo de 1831 fue confiada a los Intendentes, pase a los Concejos Municipales.

Sin embargo el deslinde entre la policía política y la propiamente municipal no fue por mucho tiempo nítido, por lo menos hasta 1850, cuando al parecer a consecuencia de un intento de revuelta contra el gobierno de Belzu, éste reaccionó colocando a la policía "política" bajo el mando de los Prefectos y la de *"salubridad y ornato"* en los Municipios[114].

---

112 **"Redactor del Congreso Constituyente de 1840"**. La Paz, 1926, p.54
113 **"Reglamento de Policía"**. La Paz, Imprenta del Colegio de Educandas, 1831. p.3.
114 **"Memoria del Ministro Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de la República Boliviana a la Cámara Legislativa de 1850"**. Sucre, Imprenta Sucre, 1851, p. 6.

Esta última atribución continuará intacta durante el resto del siglo XIX y la mitad del presente, aunque en propiedad la Policía Municipal, designada de este modo para diferenciarla de la "otra" polícia: la de investigaciones criminales, paulatinamente vio con los años menguada su capacidad operativa.

c) Electorales

El Reglamento de Elecciones de 1839, aprobado por el "Congreso Jeneral Constituyente" otorgaba al Concejo Municipal, en comicios para presidente, parlamentarios y concejales, la responsabilidad de nombrar entre sus miembros, los Jueces de Paz o los ciudadanos más ancianos, a los miembros de la Junta Receptora de votos, tanto en las capitales de departamento como en las de provincia. En los cantones, son las Juntas de Provincia las encargadas de estas funciones. El Concejo nombra y preside además la importante Junta Calificadora de votos, que decide quién está o no habilitado para sufragar (art. 3), realiza además (art. 62) el escrutinio y resuelve sin apelación sobre la legitimidad del voto[115]. La ley de elecciones sancionada el 3 de agosto de 1861[116] y el Reglamento de elecciones de 1871[117] reafirmarán, con algunas modificaciones en la conformación de las mesas receptoras, estas amplias atribuciones, que hoy corresponden a un órgano autónomo: La Corte Nacional Electoral.

No existen todavía evaluaciones que nos digan cómo funcionaron en la realidad los procesos electorales en manos de los Municipios, pero no deja de ser sintomático que no sea infrecuente que se denuncie que cuando la oposición se hacía de su control, principalmente en las provincias y cantones, se anulaba votos y actas *"por faltas injustificadas"*[118].

Seguramente esta perniciosa práctica constituyó una de las razones de peso para que por decreto de 20 de marzo de 1877, el Municipio sea privado de su medular participación como encargada del registro cívico, de la recepción y escrutinio de los sufragios. Por lo menos el Concejo paceño no lamentó demasiado esta situación, pues, encontró que les *"evitaba odios políticos"*[119].

---

115 **El Restaurador,** (Sucre) 12 de diciembre de 1839.

116 **"Ley de Elecciones y Ley Reglamentaria de Municipalidades".** Sucre, Imprenta Boliviana, 1862.

117 Cfr. **"Constitución de Bolivia y reglamentos de Municipalidad i Elecciones de 1871".** Cochabamba, Imprenta del Siglo, pp 52-53.

118 **"Memoria que el Ministro de Estado en el Despacho de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa de 1862".** Cochabamba, Tipografía Gutierrez, p. 19.

119 **Memoria del Presidente del Consejo Municipal.** La Paz, 1886, p. 5

Empero, al filo de tornar la hoja del siglo pasado, en 1900, los Concejos y Juntas continuaban participando en los Comicios y eligiendo a los Jurados electorales, aunque sin que sus miembros participen en la directivas de las mesas[120].

Ya establecimos que los Municipios tenían a su cargo el control electoral y aunque la injerencia de los notables locales fue disminuyendo conforme pasaba el tiempo, en las primeras décadas poseía aún su propio peso específico. Siguiendo a Tomás Moulian en sus reflexiones respecto al caso chileno, observamos que el objetivo último de esta **"democratización intra élite"**[121] instaurar un sistema de barreras y contrabalances a fin de minimizar la injerencia presidencial y de su partido en campo electoral. Pero al extraer al Ejecutivo en un afán defensista la función de empadronar electores, recontar votos y controlar el acto electoral mismo, las élites locales se sometieron a sí mismas a las reglas de la competencia cayendo en las redes de la más agria disputa política, tornándose en la práctica inoperante su función estabilizadora, pues frecuentemente tomaron bandera en pro de la agrupación política a la que pertenecía la mayoría de los concejales.

Bajo esa lógica ya en 1900 se estableció que los Municipios y Juntas tenían la potestad de elegir los Jurados electorales, pero ya no de componer las Juntas[122]. Una nueva modificación, que autonomiza casi totalmente el sistema eleccionario de las manos de los municipios data de 1924, bajo la presidencia de Bautista Saavedra, el mismo mandatario que iniciará una profunda reforma municipal. Por ley del 31 de enero de esa año se estableció que en el importante Jurado Electoral, el Presidente del Concejo Municipal ya no sea la figura estelar, sino uno más de los cinco miembros. A su vez en las provincias, el titular de la Junta, compartiría su poder con otros cuatro miembros, incluido el cura de la Parroquia[123].

Por su parte, la Ley Electoral publicada en 1931[124], sugestivamente ya no mencionará papel alguno para los Municipios. Es claro que acusados de

---

120 **"Reglamento Electoral de la República de Bolivia"**. La Paz, Imprenta del Estado, 1900, p. 8.
121 **"El Municipio en el Sistema Político Chileno"**, en **Autodeterminación**, La Paz, 1994, No 12 pp. 141-143.
122 **"Reglamento Electoral de la República de Bolivia"**. La Paz, Imprenta del Estado, 1900
123 **"Ley Electoral y Disposiciones Complementarias"**. La Paz, Ed. Oficial, 1931.
124 ibid.

inundarse de política, mal, a la luz de sus críticos, podrían garantizar la rectitud del juego electoral. Posteriormente durante el gobierno de Germán Busch, se establecerá la figura de un mediador electoral, que "*ampare la libertad de los ciudadanos y conserve la normalidad de las funciones electorales*". La nueva ley prevía la participación de partidos y candidatos independientes en el seguimiento del comicio[125], mientras el municipio estará totalmente fuera de su realización. En una situación paradojal, si nos atenemos a sus funciones anteriores, en los años 40s. hay denuncias de demoras en la renovación de los múnicipes, puesto que ahora las Alcaldías ya no pueden convocar a elecciones por y para sí mismas.

7.2 UN ROSTRO SALUBRISTA Y EDUCATIVO

Durante el período que hemos analizando existió una evidente correlación entre la suerte y alcances del Municipio y el curso administrativo de las labores educativas. Por razones obvias no podemos hacer aquí una historia del sistema educativo boliviano. Sin embargo, conviene reparar que las primeras disposiciones de Andrés de Santa Cruz, tanto para los "Síndicos" (1831) como para los "Patricios notables" (1838), ya señalaba que estos debían encargarse de "promover la educación y velar por ella", proponiendo al gobierno por intermedio de los Prefectos (1838) reformas al sistema, así como el establecimiento de escuelas donde no las hubiera, particularmente en los cantones(1831). La Constitución de 1839 presenta similares obligaciones, permitiendo adicionalmente a los Municipios nombrar a los maestros de las escuelas de instrucción primaria, previo "*examen de sus aptitudes y moralidad* ". Sin embargo y pese a que deben vigilar que escuelas y colegios cumplan sus respectivos reglamentos "*en el orden económico y moral* " no pueden "***mesclarse en la parte científica***"[126].

Sin embargo, no debemos engañarnos sobre el alcance real de estas disposiciones; estos protoMunicipios carecían casi en lo absoluto de medios económicos o recursos coercitivos para ejecutar sus ideas educativas por lo que en propiedad eran más bien órganos meramente consultivos y de asesoramiento.

En la medida que ciertos recursos económicos, como emergencia de las pequeñas reformas rentísticas que se impulsan a partir de los 40s, empiezan a caer aunque

125 **"Ley Electoral"**. La Paz, Editorial La Paz, 1942.
126 **"Constitución Política de la República de Bolivia. Leyes y Disposiciones mas usuales"**. Manuel Ordoñez López(comp.). La Paz. Gonzáles y Medina ed. s.f. Tomo II p. 359. El subrayado es nuestro.

escasamente dentro la esfera municipal, los Concejos pueden disponer, o al menos así lo creen sus mentores, de finanzas lo suficientemente saneadas para costear la construcción de escuelas primarias, y ejercer, como reza la Carta Magna de 1858, respecto a ellas una "dirección inmediata y absoluta". La Constitución de 1861 reafirma estos términos aditamentando que el área fiscal educativa está fuera del alcance directo del Municipio que sólo ejerce allí *"el derecho vigilancia"*[127].

Como advertimos oportunamente (Capítulo III) el cambio sustantivo en la institucionalidad de los Municipios se produce con las reformas liberales de 1871-1874. Estas no sólo dieron definitivamente luz verde para su organización sino que amplían sus atribuciones.

En 1872 precisamente se adoptó el régimen de "Libertad de Enseñanza" en el marco de la descentralización administrativa, que animaba los espíritus reformistas. El nuevo régimen educativo reconocía estrictamente al sector primerio con carácter gratuito y obligatorio, mientras entregaba la secundaria y la universitaria a la iniciativa privada. Como corolario la Constitución Política de 1878 señaló como una atribución de los Municipios *"Crear establecimientos de instrucción primaria y dirigirlos, administrar sus fondos, dictar reglamentos, nombrar preceptores y señalar sus sueldos"*. Asumiendo la disposición constitucional, ellos deberían implementar su propia política educativa, diseñando planes de estudio, contratando maestros y evaluando alumnos.

Este atributo se encuentra de modo casi idéntico en las Constituciones de 1878 y 1880 manteniéndose prácticamente incólume hasta 1936, superando todas y cada una de las reformas que modifican, como destacamos en el capítulo precedente, el status de las Municipalidades frente al Estado y su propia estructura organizacional interna. En este rubro el cambio más significativo estribará en que desde fines del siglo XIX, el Estado empezó a crear poco a poco su propio sistema educativo en el campo primario, denominado fiscal, dejando a los municipios encargarse de la porción más depauperada de la población urbana y rural.

Correspondió al socialismo militar y al nacionalismo de la posguerra del Chaco, empezar a crear un sólido espacio público, (equivalente al nivel estatal) en oposición a lo privado (lo local y municipal), iniciando la ruptura con una secuencia de más de

127 ibid. pág. 400

seis décadas de presencia municipal en la gestión de la vida cotidiana y la reprodución humana[128]. Por disposición del Supremo Gobierno, decreto 2 de noviembre de 1936 instrucción municipal pasó a depender, es sus aspectos técnicos y docentes del Ministerio de Educación, aunque la municipalidad continuaba manteniendo tutela económica con fondos propios del ramo. Los Jefes de Distrito escolar y Contralor Departamental determinaban las pautas a las que se irían a sujetar los gastos mientras el Tesoro Municipal reducía a la simple administración de las rentas. Posteriormente, por decreto del 25 de mayo de 1936, se determinó el traspaso de las propiedades rústicas del ramo de instrucción al Estado[129].

De allí en adelante, las Alcaldías -tal sería su nuevo apelativo- no tendrán prácticamente responsabilidad alguna en temas educativos o en el mantenimiento de su infraestructura, hasta la Ley de Participación Popular de 1994.

Control y subvención a Hospitales y entidades de caridad.

Todas las constituciones del siglo pasado dieron a los Municipios la responsabilidad de velar por las instituciones de caridad y salubridad. La Carta Magna adoptada en 1839 fue explícita al consignar que é stos remplazan a las antiguas Juntas de Sanidad establecidas por reglamento del 9 de febrero de 1828, precisamente para sustituir las funciones de los Ayuntamientos coloniales. Ello supuso un espectro variado de acciones que fueron desde vigilancia del funcionamiento de los hospitales, el pago y contrata de su personal, la fundación de nuevos hospitales hasta acciones preventivas en caso de epidemias iniciando campañas de vacunación. Todas las sucesivas constituciones y reglamentaciones ,y casi por un siglo otorgarán a los Municipios esta atribución. Hasta 1936, año en el que la organización del Ministerio de Salud en la presidencia de Germán Busch, terminó por trasladarlas al aparato del Estado. En el caso de la ciudad de La Paz, por ejemplo, fue transferido el Hospital General de Miraflores -el más importante del país-, al Departamento Nacional de Higiene y Salubridad, "como todos los similares de la república". Se transfiere, igualmente tres

128 Sin embargo en años previos algunos Municipios habrían declinado "tan grande honor" por falta de recursos y un plan naciola educativo. cfr. Morales, José Agustín. **Legislación Municipal en Bolivia.** La Paz, Imprenta Renacimiento, s.f. p 145. El libro de Morales , publicado presumiblemente a fines de los 30s. tiene una utilísima comparación entre el mandato emergente de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1878 y la situación real en los 30s.

129 **"Anexos a la Memoria Municipal. Gestión 1935"**. Cochabamba, Imprenta Inglesa, s f.

secciones del departamento Municipal de Higiene. Para el Municipio paceño, la nueva situación produjo efectos contradictorios, pues, por una parte, se dejó de percibir rentas provenientes de los servicios hospitalarios, pero por otra permitió realizar economías puesto que ya no se abona salarios al personal del hospital.

7.3 OBRAS PUBLICAS: EL PAPEL DE CONSTRUCTOR

Todas las Constituciones vigentes entre 1839 y 1928 exigían a los Municipios promover la construcción de obras públicas, las que no sólo abarcaban aquellas que se desarrollaban estrictamente en el entorno urbano más inmediato a las sedes de los Consejos Departamentales o las Juntas de provincia. En el siglo XIX los Consejos Departamentales, cuidaban además de los caminos **interprovinciales y vecinales**; mientras los nacionales e interdepartamentales corrían bajo cuenta y cargo del poder central.

Por otra parte, con los primeros esbozos urbanísticos de fines de la centuria pasada, que no alcanzarán la fiebre de los 30s. y 40s. de este siglo, los Municipios empezarán a preocuparse cada vez más por el alumbrado público, la refacción o construcción de calles y parques. De la ubicación y buen funcionamiento de las pilas públicas, que a falta de alcantarillado surten desde las Cajas de Agua o lagunas circundantes de este líquido elemento a las ciudades y pueblos. En buenas cuentas los **vecinos** dependían de los municipios para resolver sus necidades más elementales; aunque no era infrecuente que recurrieran igualmente a soluciones personales, por ejemplo, mediante pozos en sus respectivas casas.

Cabe advertir, sin embargo, que la noción misma de **vecino** es de uso complejo . A principios de la República no aludía estrictamente a quien habitaba un centro urbano-capital o pueblo determinado. De ahí que las diferentes Constituciones señalen como posible excusa para no aceptar el cargo de Consejero -que es tan obligatorio como gratuito- el residir a una determinada distancia- que se juzga grande- del asiento de la Junta o Consejo Departamental. Se entiende que siendo motivo opcional de excusa, un Consejero bien puede vivir a esa distancia, sin contrariar disposiciones constitucionales. Tan sólo a fines de siglo, cuando empieza a perfilarse la necesidad de señalar las fronteras que acortan los límites urbanos, el término pudo hacerse más restrictivo. Por ejemplo en Cochabamba el incremento de votantes entre los artesanos y "clases bajas", pudo deberse a la inclusión en el registro de personas que viven fuera del radio urbano y por tanto ya no eran considerados vecinos[130].

130 "Memoria Municipal". Cochabamba, Imprenta de López, 1886.

Con todo la limitación territorial del voto no impedía que los municipios tuvieran funciones que excedieran en mucho esos mismos límites. Esto es más válido en la actitud de los Concejos de las capitales de departamento, pero no es tampoco para nada ausente en el caso de las Juntas provinciales. Las campañas de vacunación y salubridad se harán por cuenta y cargo del Municipio capitalino para todo el departamento, lo propio la construcción de caminos vecinales y provinciales. Otra prueba de lo mismo es la supeditación de las escuelas provinciales a los Concejos Municipales capitalinos, durante gran parte del siglo XIX y hasta 1936, cuando, como advertimos, feneció la educación municipal.

Esta amplitud temática va a perderse en la medida que los municipios se transformaron en Alcadías, desde los 20s. de este siglo y pues ellos van a focalizar consecuentemente su acción -obras públicas, vías de comunicación, alcantarillado, etc.- en los nudos más propiamente **urbanos (concebido ahora** en completa oposición a lo rural). Claro que esta situación no fue únicamente fruto de una nueva ideología urbana, sino también del copamiento de las funciones municipales por parte del Estado.

Sintomáticamente esta nueva sensibilidad aflora, por ejemplo, en escritos como los que nacen de la pluma de José Macedonio Urquidi, un reconocido intelectual de la época, cuando señalaba que a los Municipios bolivianos: *Les incumbe velar sobre el ornato, la comodidad, el embellecimiento arquitectónico en el Radio Urbano[...]*[131].

7.4 TUICIONES Y TUTELAJES

La desigualdad de recursos financieros y personal administrativo entre las entidades municipales de Provincia, y cantones fue demasiado manifiesta durante el período analizado. Si los Concejos de las capitales pasaban duros conflictos para realizar obras, mantener escuelas y hospitales, vigilar cárceles , tratar temas de aguas, etc. etc, esta situación era aún más difícil en el "interior" de cada departamento. A lo largo de ese mismo año existirán sendas y continuas denuncias relativas a la precariedad de las Juntas Provinciales, que *"dejan mucho que desear en lo administrativo como en lo económico"*[132]

131 Algunos tópicos sobre Legislación Municipal, Tributación y Urbanismo". **Revista Jurídica.** UMSS, Cochabamba, agosto de 1941, p. 34, No. XVI.

132 Entre varias muestras escogemos, casi al azar, al "**Consejo Municipal del Departamento. Memoria de su Presidente Dr. José Vicente Ochoa en 1892**". La Paz, Imprenta "El Imparcial", 1893.

Esto explica, sumado posiblemente a una creciente suceptibilidad contra todo lo rural, que los Concejos Municipales, muy gráficamente denominados en el siglo XIX como **Departamentales**, tengan, desde 1839, en la primera constitución municipalista, hasta 1938, cuando empieza la clausura del ciclo, tuición sobre las Juntas de Provincia. Ellas son autónomas -sino no fueran municipios- pero deberán rendir cuentas ante los notables de la ciudad.

A continuación referiremos los aspectos más descollantes del debate decimonónico en relación a esta subordinación, que hace, si se suma otros aspectos como, **de la provincia un apéndice la la ciudad.** (Precisamente aquel que Linares intentó vanamente resquebrajar. Ver capítulo II). Advirtamos -y ello revela las continuidades de larga duración en el comportamiento de las élites bolivianas- que los argumentos vertidos podrían ser tan válidos tanto en el siglo XIX como durante la primera mitad del presente.

Durante el período presidencial de José Maria Linares, que observó las características ya anotadas en el capítulo II, se hicieron esfuerzos, por lo que vimos insuficientes -cuando no vanos-, por romper la jerarquía entre Capitales y Departamentos. Bajo su mandato los diversos reglamentos y constituciones no reconocerán una distancia entre Consejos Departamentales y Juntas Provinciales, que obviamente ellos no crean arbitrariamente. La diferencia obedece más bien a la heterogeneidad poblacionales, de rentas y recursos, aunque éstas sean mucho menos marcadas que las actuales.

Linares al homogeneizar las 32 Jefaturas políticas perseguía concomitantemente que sus municipios fueran también equiparados. En la práctica esto no fue más que una formalidad, pues, obviamente, dadas las diferencias de recursos económicos y administrativos prexistentes y la ninguna medida gubernamental para remontar la situación, esto no pudo acontecer realmente y la capital continuó siendo lo que era, salvo porque presentaba el mismo número de concejales que las otrora provincias.

En este punto, la constitución de 1861 conservó, como en muchas otras cosas, la visión administrativamente igualitaria de Linares, y sólo introdujo una distinción entre las capitales de departamento/provincia con los cantones, a los primeros les otorgó el privilegio de constituir Concejos, y a los segundos agentes cantonales , mombrados por los respectivos Concejos.

Correspondío a la (constitución de 1871) sentar otras normas de vinculación entre municipios de capital y de provincia. En efecto su artículo 86 no deja dudas de una

estructura piramidal, jarárquica y de subordinación gradual que debían normar en adelante las relaciones edilicias entre capitales, provincias y cantones. Así este establece que:

> *En las provincias de departamento habrá concejos municipales; en las provincias, Juntas municipales cuyo número será determinado por ley, en los cantones, agentes municipales, dependientes de las juntas y éstas de los concejos*[133]

Esta tuición se aplicaba, según reza el respectivo Reglamento aprobando el presupuesto anual de las Juntas, principalmente dirigiendo la contablidad de sus Tesoros o vigilando la utilización fiel de sus fondos.

Señalemos que en 1871 no hubo consenso entre los constituyentes para otorgar esta u otra responsabilidad a los Municipios capitalinos. Durante el debate, algunos opinaron que dar este paso implicaba "*subordinar los derechos de unos pueblos a otros*" aditamentando otros que dada la naturaleza específica de la administración municipal, "*que no demanda ciencia sino honradez*". Como a sus ojos esta cualidad existía abundantemente en las provincias, no veían motivo alguno para subordinar la administración municipal de las provincias a las ciudades. Los proponentes y defensores del artículo -finalmente aprobado-, varios de ellos miembros de la comisión de constitución, como Agustín Aspiazu, contratacaron dudando de la posibilidad de intitucionalizar una recta administración en los municipios provinciales, típicas muestras, en su lectura, de arbitrariedad, abusos, improvisación y malversaciones. "*Si los municipios han producido maravillosos frutos en las capitales, han sido perniciosos en las provincias*", sentenció[134].

Con el tiempo la animadversión contra las Juntas continuó, en vez de decrecer con la experiencia municipal (o quizá fue el fruto y evaluación de esta trayectoria). De tal suerte el reglamento Municipal del 15 de diciembre de 1876 sin mayores vueltas estableció en su artículo 5to. que "*los ayuntamientos de provincia* -acusados de irresponsabilidad, incompetencia en los manejos de fondos y focos de "sistemada resistencia"- *quedan abolidos*"[135]. El atentado no se consolidó puesto que la

---

133 **"Constitución de Bolivia y Reglamentos de Municipalidad I Elecciones de 1871"** . Cochabamba, Imprenta del Siglo, 1871, p.43-44.

134 ibid

135 **"Reglamento Municipal del 15 de diciembre de 1876".** La Paz, Imprenta de la Unión Americana, 1877, P. 3.

Constitución de 1878, promulgada por Hilarión Daza el 15 de febrero de ese año, mantuvo incólume la existencia de las Juntas y el principio jerárquico de su relacionamiento con los Concejos departamentales. Incluso expandió su número al establecer que ellas ya no se conformarán exclusivamente en cada capital de provincia, sino que deberán hacerlo igualmente en los puertos y cada sección de provincia -unidad administrativa menor que el cantón al que pueden corresponder una o varias secciones-.

La Ley Orgánica de Municipalidades, de 21 de noviembre de 1887, sin duda el instrumento jurídico-normativo más importante de fines del siglo XIX en relación a estas instituciones incluye la rutinaria -desde 1871 en adelante- prescripción que ata la vida municipal provincial a la capitalina con una cadena de **larga duración** , la que no se romperá incluso ni con el advenimiento del reformismo nacionalista de los 30s. de este siglo. Por ejemplo, la Constitución de 1938 -que servirá de norma a todas las aprobadas antes de la insurreción de 1952- continuaba determinando que los Concejos citadinos, esta vez denominados "Deliberantes" debían *"Ejercer vigilancia sobre los de provincias y estos sobre los agentes comunales"*. Palabra por palabra lo consignado en 1839 o en 1871. La "insurgencia" de las Provincias deberá esperar aún hasta la Ley de Participación Popular de 1994.

Palabras Finales. Memoria e Historia

Más escuchamos con cuidado el pasado,
más nos volvemos conscientes que es casi
inalcanzable, más el diálogo cobra sentidos.
Y al final es un diálogo en presente, sobre el presente

Moses I. FINLEY

La ley de Participación Popular es historia. Y no lo decimos en absoluto porque coincidamos con el credo positivista que sólo los grandes acontecimientos merecen ingresar a la galería de las representaciones y recuerdos historiográficos. Es historia porque es tan banal y grandiosa como el beber, amar o producir, en virtud a que como ellos es el resultado de consensos y contradicciones de humanos y humanas. Pero lo es también porque su lógica, su naturaleza íntima y quizá su porvenir únicamente son comprensibles si los encajamos dentro un comportamiento secuencial de **larga duración.**

La furibunda condena o el aplauso apasionado que la Ley ha merecido en los últimos tiempos, con frecuencia elude lamentablemente esta necesaria precaución científica. Los puntos de referencia, las atalayas desde donde sus disposiciones nos parecen atinadas o injustas se confunden así muy frecuentemente con los golpeteos de una memoria de **corta duración** o el tiempo al que alcanzan los recuerdos de nuestra generación.

Y allí surge como un fantasma: **la estadolatría** introducida en cuerpos y mentes, en la cultura política y el sentido común por la Revolución Nacional de 1952. Para la reducida izquierda boliviana y para el sindicalismo, repitentes acríticos de viejas e inexistentes polaridades y propagandistas aún de un sentido paternal en el Estado, la Ley les parece -juzgándola en referencia a "las banderas del 52"- una franca **involución** , cuando no una traición. El fortalecimiento de los municipios, la extensión de su territorio y sus funciones o el protagonismo de nuevos actores populares, que conllevan un descentramiento de la macropolítica y un reconocimiento de las dimensiones más íntimas -a escala humana- de la organización y administración del territorio o de la configuración del poder, se presentan, al colocarse bajo la ancha sombra del Estado benefactor, como una mera trampa (neo)liberal.

En el otro ángulo del espectro político, pero partiendo exactamente del mismo punto de origen conceptual, propulsores y teóricos de la Ley la presentan como una : "vigorosa **evolución** del papel que debe cumplir la institución comunal", (nervio motor, como es ampliamente conocido, de la descentralización que encara la Participación Popular). Evolución, se sobrentiende, a un sistema y una acción colectiva circundada por las absorbentes funciones estatales post 52.

Pero dejando de lado las costosas precipitaciones, preguntémonos ¿involución/ evolución, respecto a qué, a quién? Nuestra investigación nos ha permitido desentrañar la antigua como conflictiva historia del municipalismo boliviano, que arranca en su fase republicana en 1839, se estabiliza en 1871, hasta que empieza a sufrir en los 20s. de este siglo los embates del Estado, que se hacen mucho más patentes en la posguerra del Chaco, para concluir con su rendición forzada al Ejecutivo tras la insurrección de abril de 1952.

Memoria/olvido, dos rostros, dos operaciones sociales nunca neutrales Ahora es claro que el 52 operó, al dominar desde el presente revolucionario también sobre el pasado "reaccionario" como un gran selector, borrando de la conciencia colectiva, tras acusarla de oligárquica y liberal, toda la tradición municipalista autónoma. Pero al recuperarla, cuando sobre el trasfondo del olvido se reconstruye la memoria, nos vemos obligados a cambiar nuestra perspectiva de consideración de la Participación Popular. Ella -en un plazo histórico más largo- ya no resulta una **anomalía,** pues, por ejemplo, las competencias que confiere a los municipios en el área educativa, cultural y de salubridad, los aproximan demasiado a los municipios decimonónicos. Si nos atenemos además a que desde fines de los 30s., pareja al desarrollo de una visón nacionalista y desarrollista del país, se adelgaza el papel del municipio absorbiendo el Estado sus áreas educativas y de salud, la Ley de Participación Popular al transferir competencias en estos mismos campos a las Alcadías, en rigor de verdad las está **recuperando**, de donde fueron arrebatadas, en circunstancias, comprensibles y quizá necesarias, pero cuando la democracia local no se valoraba en toda su riqueza. Desde ese punto de vista el **paréntesis** -si tal término cabe- bien puede ser el "Estado del 52", con su absoluta supresión de la independencia municipal y su transformación en un mero apéndice urbano y clientelar del gobierno central.

Sucede por otra parte, que presos de la visión nacional-desarrollista, que hace de la ciudad un mero **espacio físico** a modificar y del **urbanismo** la principal de unas Alcaldías (que por vez primera empiezan a denominarse así en los 20s.), transformadas en maquinarias más o menos complejas de obras públicas, frecuentemente **olvidamos** que los municipios, en su origen, tenían una perspectiva mucho más abarcativa que incluía, digámoslo una vez más: educación, salud, elecciones y policía.

Porque con la modemización del país y la paulatina consolidación del Estado Nación, pese a su marcado corte oligárquico, en la primera mitad de este siglo, advino una restricción adicional del uso del espacio y el territorio de los ex Ayuntamientos. La creación de los radios urbanos, -lugares específicos ahora de la acción municipal- rompieron definitivamente su conexión, aunque débil, con las provincias; y en éstas, entre ellas y su campaña. El municipio se urbanizó, lo que a ojos modernistas, quiere decir en stricto sensu que se "civilizó". De este modo entre ellos y el escaso alcance prefectural, quedaron verdaderas tierras de nadie. En 1857, José María Linares creyó que podría salvar un bache semejante territorializando y dividiendo la acción municipal y prefectural. Si algo lo perdió no fue solamente -lo que ya era posiblemente demasiado- que su restrictiva perspectiva de la democracia le impedía comprender el valor de "los otros" y sus formas centenarias de organización. Linares no pudo tampoco conjugar y delimitar adecuadamente el poder regional y el municipal, por lo que estos terminaron finalmente superponiéndose y entorpeciéndose mutuamente. Algo así podría suceder actualmente si a la descentralización vía municipios se agrega, sin competencias perfectamente definidas, las asambleas departamentales.

Pero los problemas e incongruencias de Linares fueron mucho más allá, pues, contrariando los consejos de sus contemporáneos, se negó a descentralizar las rentas, con lo que las Jefaturas por él creadas, terminaron pereciendo en la inanición..

No hay, y en contraste al dictador decimonómico la Participación Popular lo ha entendido muy bien, descentralización posible, transfiriendo más competencias sin recursos adicionales equitativamente distribuidos, no sólo en beneficio de las ciudades, tradicionales receptoras de recursos fiscales, sino de las empobrecidas provincias.

En este mismo sentido, si la historia que acabamos de narrar enseña algo, es que la trama municipal entre 1839 y 1938- para tomar dos **momentos constitutivos**- es altamente jeraquizada. La ciudad, no sólo que succionaba buena parte de los excedentes de las provincias, sino que las vigilaban. Los modelos descentralizadores vía municipios o vía federalismo o gobiernos departamentales que se ensayaron en esos mismos años, podían buscar romper, a través del conflicto o el pacto, las relaciones con el Estado central, pero no se iban a animarse a cortar radicalmente las amarras entre la ciudad y su interior provincial. De ahí que la Ley de Participación Popular sea la primera en cabalgar a contrapelo de la historia boliviana republicana. Máxime si se piensa que los Municipios aristocráticos, que fundaban su existencia en las reglas del derecho natural, no involucraban para nada en sus arbitrios decisorios a la plebe, aunque sus determinaciones pudieran afectarla sobremanera.

La paradoja de ese sistema municipal, consistía en que sus acciones involucran a múltiples sectores sociales definiendo espacios, posibilidades y contradicciones para las relaciones entre plebeyos y notables, sea- para mencionar algunos espacios- la plaza de granos, el cementerio, la policía o, la dotación de aguas. Pero únicamente las élites estarán en condicciones de acceder y disputarse el poder. Si lo democrático y el sentido nacionalizador se mide por la extensión de la ciudadanía, los municipios liberales muestran obviamente una patente orfandad, reflejo de la democracia censataria oligárquica. Muy pocos pobladores, escasos realmente, tenían los méritos suficientes de "cultura y economía" para ser llamados ciudadanos: La ampliación ciudadana emergió en 1952; pero la Participación Popular ha incorporado, con los "Comités de Vigilancia", una dimensión nueva, que complementa y sobrepone a la vez a la formalidad del sistema político partidizado, la presencia local e íntima del vecino, por vez primera, en esa dimensión, en la historia republicana boliviana.

ANEXOS

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO (1839-1967)

CONSTITUCION POLITICA DE 1839
SECCION VIGESIMA PRIMERA
De los Consejos Municipales

Art. 128.- Habrá un Concejo Municipal en todas las capitales de departamento, y en las de provincia donde lo permita su vecindario.

Art. 129.- Los consejos municipales se compondrán del número de miembros que determina la ley, con arreglo a las circunstancias de cada capital.

Art. 130.- La elección de los miembros de los concejos municipales se hará por votación directa.

Art. 131.- Los municipales durarán dos años en el ejercicio de sus funciones: se renovarán por mitad en cada año y si hubiere fracción saldrá en el primero.

Art. 132.- Corresponde a los Concejos municipales: 1° Cuidar de la policía de comodidad, ornato y recreo. 2° Promover la agricultura, el comercio y la industria en general. 3° Cuidar de las escuelas primarias, de los establecimientos de educación, de seguridad y caridad, conforme a los reglamentos respectivos. 4° Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes y de todas las obras públicas que se costeen con fondos municipales. 5° Cuidar de la recaudación, administración y inversión de los caudales de beneficencia y demás municipales, conforme a las reglas que dicte la ley; y disponer por si de sus sobrantes en los objetos expresados en los párrafos anteriores. 6° Hacer el repartimiento de los reclutas y reemplazos

que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a ley. 7° Dirigir al Congreso en cada año, con el conducto del Poder Ejecutivo, las peticiones que tuvieren por conveniente sobre objetos relativos al bien particular del departamento, especialmente para establecer impuestos municipales, o suprimirlos para ocurrir a los gastos extraordinarias que exigiesen las obras nuevas de utilidad común, o la repartición de las antiguas. 8° Velar sobre la observancia de la Constitución, y proteger la libertad de imprenta.

Art. 133.- Corresponde también a las Municipalidades:- 1° Proponer al Ejecutivo para Directores de los establecimientos públicos de Educación y Caridad. 2° A la Cámara de Representantes para Jueces de Letras de la Capital y Provincias del departamento. 3° Al Senado para Vocales y fiscales de los Tribunales de alzadas, y para Ministro de la Corte Suprema, que corresponda al departamento.

Art. 134.- Las municipalidades nombrarán los jueces de paz de su respectivo territorio.

Art. 135.- En cada Cantón habrá una junta municipal, debiendo la ley arreglar el nombramiento y el número de sus individuos.

Art. 136.- Los cargos municipales son concejiles: ningún ciudadano podrá excusarse de desempeñarlos, sin causa justa señalada por la ley.

Art. 137.- Una ley especial arreglará el modo con que los consejos y juntas municipales han de expedirse en el desempeño de las atribuciones que les señala esta constitución, y en el de las demás que la ley quiera encomendarles.

CONSTITUCION POLITICA DE 1861
SECCION DECIMA
De la Municipalidad

Art. 69.- Habrá un Concejo Municipal en cada capital de departamento y de provincia, y en cada cantón, uno o más agentes municipales.

Art. 70.- Los consejos municipales se compondrán del número de individuos que la ley determinación, conforme a las circunstancias de cada localidad.

Art. 71.- La elección de los miembros de los consejos municipales se hará por votación directa .

Art. 72.- Para ser nombrado munícipe o agente cantonal, se requiere ser ciudadano en ejercicio.

Art. 73.- Los munícipes durarán dos años en el ejercicio de sus funciones; se renovarán por mitad en cada año, y si hubiese fracción , saldrán en el primero.

Art. 74.- Son atribuciones de los Concejos Municipales: 1° Promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer impuestos municipales con tal que no graven el comercio, previa aprobación del consejo de Estado . 3° Crear establecimientos de instrucción y dirigirlos, ejerciendo sólo el derecho de vigilancia, sobre los establecidos por el gobierno. 4° Establecer la policía de seguridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad y seguridad, conforme a los reglamentos respectivos. 6° Formar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Hacer el repartimiento de los reclutas y reemplazos que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley de conscripción. 8° Disponer de la fuerza pública que sea necesaria, para hacer cumplir sus resoluciones. 9° Cuidar de la recaudación, administración e inversión de sus fondos. 10° Aceptar legados y donaciones, y negociar empréstitos, para promover obras de beneficencia o utilidad material. 11° Vigilar sobre la venta de víveres, teniendo por base el libre tráfico. 12° Calificar a los ciudadanos en todo tiempo y llevar el registro cívico. La primera parte de estas atribuciones se desempeñara periódicamente en los cantones, por las juntas calificadoras que designe la ley. 13° Nombrar los jurados para los delitos de imprenta, donde lo hubiere. 14° Nombrar los alcaldes parroquiales, los agentes municipales de cada cantón, el secretario, el tesorero y demás dependientes del consejo municipal.

Art. 75.- Una ley especial arreglara el modo con que los consejos municipales y agentes cantonales han de expedirse en el desempeño de las atribuciones que les señala esta Constitución, y en el de las demás que por la ley se les encomienda.

CONSTITUCION POLITICA DE 1871

SECCION DECIMA

De la Municipalidad

Art. 86.- En las capitales de departamento habrá consejos municipales; en las provincias, juntas municipales cuyo número será determinado por la ley, y en los cantones, agentes municipales, dependientes de las juntas y estas de los consejos.

Art. 87.- La ley reglamentaria determinará el número de munícipes de cada localidad, su elección, las condiciones para ejercer este cargo, la duración de sus funciones, los medios y el modo de ejercerlas.

Art. 88.- Las rentas y propiedades que la ley señala a las municipalidades, son inviolables como las de todo boliviano. El gobierno que las ataque o disponga de ellas, será responsable en juicio ante la autoridad competente.

Art. 89.- Son atribuciones de las municipalidades: 1° Promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Concejo de Estado. 3° Crear establecimientos de instrucción primaria y dirigirlos, administrar sus fondos, dictar sus reglamentos, nombrar preceptores y señalar sus sueldos. En los Establecimientos del Estado solo tendrán el derecho de vigilancia. 4° Establecer la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad, conforme a los reglamentos respectivos. 6° Tomar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Procurar la estadística departamental. 8° Hacer el repartimiento de los reemplazos para el ejército, que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley de conscripción. 9° Requerir la fuerza pública que sea necesaria para hacer cumplir sus resoluciones. 10° Recaudar, administrar e invertir sus fondos, así como recaudar y administrar los pertenecientes a los establecimientos de caridad y beneficencia, nombrar los empleados de estos ramos y señalar sus sueldos. 11° Aceptar legados y donaciones y negociar empréstitos para promover obras de beneficencia o de utilidad material. 12° Vigilar sobre la venta de víveres, teniendo por base el libre tráfico. 13° Calificar solo ante los concejos y juntas municipales. 14° Nombrar los jurados para los delitos de imprenta. 15° Nombrar los alcaldes parroquiales, los agentes municipales de cada cantón, el secretario, tesorero y demás dependientes del Concejo Municipal.

CONSTITUCION POLITICA DE 1878
SECCION DECIMA SEXTA
Del Régimen Municipal

Art. 124.- En las capitales de departamento habrá consejos municipales. En las provincias así como en las secciones en que están estas divididas, y en cada puerto habrá

juntas municipales, cuyo número será determinado por la ley. Y en los cantones habrá agentes municipales, dependientes de las juntas y estas de los consejos.

Art. 125.- La ley reglamentaria determinará el número de munícipes de cada localidad, su elección, las condiciones para ejercer este cargo, la duración de sus funciones, los medios y modo de ejercerlas.

Art. 126.- Son atribuciones de las municipalidades: 1° Promover y vigilar la construcción de las obras públicas de su distrito. 2° Establecer y suprimir impuestos municipales previa aprobación del senado. 3° Crear establecimientos de instrucción primaria y dirigirlos, administrar sus fondos, dictar sus reglamentos, nombrar preceptores y señalar sueldos. En los establecimientos del Estado solo tendrán el derecho de inspección y vigilancia. 4° Establecer la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. 5° Cuidar de los establecimientos de caridad, conforme a los reglamentos respectivos. 6° Formar el censo real y personal del distrito municipal. 7° Formar la estadística departamental. 8° Hacer repartimiento de los reemplazos para el ejército, que hubiesen cabido a su respectivo territorio, con arreglo a la ley de conscripción. 9° Requerir la fuerza pública que sea necesaria para hacer cumplir sus resoluciones. 10° Recaudar, administrar e invertir sus fondos. 11° Aceptar legados y donaciones, y negociar empréstitos para promover obras de beneficencia y de utilidad material. 12° Vigilar sobre las ventas de víveres, teniendo por base el libre tráfico. 13° Nombrar jurados para los delitos de imprenta, 14° Nombrar los alcaldes parroquiales, a propuestas en terna de los jueces instructores, los agentes municipales de cantón, el secretario, tesorero y demás empleados de sus dependencia.

Art. 127.- Los concejos municipales pueden celebrar entre sí contratos y arreglos, cuando éstos tengan por objeto promover y llevar a ejecución empresas de viabilidad que abarquen dos o más departamentos, con tal de que la combinación esté basada en desembolsos o compromisos del Tesoro Municipal de los departamentos a quienes concierne el negocio.

CONSTITUCION POLITICA 1938
SECCION DECIMA SEPTIMA
Régimen Comunal

Art. 148.- El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamento,

provincias y secciones de éstas, habrá Alcaldes rentados, asesorados por un Concejo Deliberante, cuya organización y atribuciones determinará la ley. En los cantones habrá agentes comunales.

Los Alcaldes serán elegidos por el Presidente de la República y los miembros del Concejo Deliberante por sufragio popular. Durarán en sus funciones dos años.

Art. 149.- El Concejo Deliberante tendrá facultades de contralor y legislativas en materia municipal, sujetándose las siguientes atribuciones:

1a.- Dictar anualmente el presupuesto de ingresos y gastos.
2a.- Prestar ante el Senado el cuadro anual de patentes e impuestos, para su aprobación.
3a.- Formular ternas de los empleados, para su designación por el Alcalde.
5a.- Enunciar ante la Corte Superior de Distrito al Alcalde para su juzgamiento penal o correccional, por delitos que cometiere en el ejercicio de sus funciones.
6a.- Recibir el informe anual del Alcalde el día en que inicie la nueva gestión municipal.
7a.- Aceptar legados y donaciones.
8a.- Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Concejo Deliberante y aprobación del Senado.
9.- Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.
10.- Reprimir la especulación y el alza de alquileres.

Art. 153.- Las ordenanzas de patentes e impuestos municipales, no regirán sin previa aprobación del Senado.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO 1942
SECCION DECIMA SEXTA
Régimen Comunal

Art. 148.- El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamentos, provincias y secciones de éstas, habrá Alcaldes rentados, asesorados por un Concejo Deliberante, cuya organización y atribuciones determinará la ley. En los cantones habrá agentes comunales.

Los Alcaldes serán elegidos por el Presidente de la República y los miembros del Concejo Deliberante por sufragio popular. Duraran en sus funciones dos años.

Art. 149.- El Concejo Deliberante tendrá facultades de controlar y legislativas en materia municipal sujetándose a las siguientes atribuciones:

1a.- Dicta anualmente el presupuesto de ingresos y gastos.
2a.- Presentar ante el Senado el cuadro anual de patentes e impuestos, para su aprobación.
3a.- Formular ternas de los empleados para su designación por el Alcalde.
4a.- Conocer el grado de apelación de las resoluciones que dicte el Alcalde.
5a.- Denunciar ante la Corte Superior del Distrito al Alcalde para su juzgamiento penal o correccional, por delitos que cometa en el ejercicio de sus funciones.
6a.- Recibir el informe anual del Alcalde el día en que inicie la nueva gestión municipal.
7a.- Aceptar legados y donaciones.

Art. 150.- Los Alcaldes de las capitales de departamento ejercerán supervigilancia sobre los Alcaldes provinciales. Y éstos sobre los agentes cantonales.

Art. 151.- Para ser Alcalde o ser miembro del Concejo Deliberante se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino del lugar.

Art. 152.- Son atribuciones de los Alcaldes:

1a.- Atender y vigilar los servicios relativos al aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo.
2a.- Precautelar la moral pública.
3a.- Controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad, así como de los espectáculos públicos.
4a.- Velar por los servicios de asistencia y beneficencia social.
5a.- Impulsar la cultura popular.
6a.- Recaudar, administrar e invertir las rentas municipales.
7a.- Procurar de subsistencias a las poblaciones de acuerdo con el Concejo Deliberante.

8a.- Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa autorización del Concejo Deliberante y aprobación del Senado.
9a.- Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.
10a. Reprimir las especulación y el alza de alquileres .

Art. 153.- Las ordenanzas de patentes e impuestos municipales, no regirán sin previa aprobación del Senado

CONSTITUCION POLITICA 1945
SECCION DECIMA SEPTIMA
Régimen Comunal

Art. 148.- El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de departamentos, provincias y secciones de éstas, habrá Alcaldes rentados, asesorados por un Concejo Deliberante, cuya organización y atribuciones determinará la ley. En los cantones habrá agentes municipales.

Los miembros de los Concejos Deliberantes serán elegidos por sufragio popular: los Alcaldes Municipales por el Presidente de la República DE LA TERNA QUE ELEVEN DE ENTRE SUS MIEMBROS LOS RESPECTIVOS CONCEJOS, LA QUE ESTARA FORMADA EN SUS FUNCIONES DOS AÑOS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE 1967
REGIMEN MUNICIPAL

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO 1967

TITULO VI
REGIMEN MUNICIPAL

Art. 200.- El gobierno comunal es autónomo. En las capitales de Departamento habrá un Concejo Municipal y un Alcalde. En las provincias, en sus secciones y en los puertos habrá juntas municipales. Los alcaldes serán rentados.- (Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985.- Ley Nº 1113 de 19 de octubre de 1989).

En los cantones habrá agentes municipales.

Los miembros de los Concejos y Juntas Municipales serán elegidos mediante sufragio popular según el sistema de lista incompleta y por el período de dos años.

Los Alcaldes serán elegidos por los respectivos Concejos o Juntas Municipales, por el período de dos años.- (Conc. Arts. 128, 220, 223.- Ley Electoral, Cap. XXXI, Art. 169.

Art. 201.- Son atribuciones de los Concejos Municipales:

1º Dictar ordenanzas por el buen servicio de las poblaciones.
2º Aprobar anualmente el Presupuesto Municipal por programas a iniciativa del Alcalde.
3º Considerar las ordenanzas municipales de patentes e impuestos, previo dictamen técnico del Ministerio de Hacienda.- (Conc Art. 66, inc. 4º).
4º Establecer y suprimir impuestos municipales, previa aprobación del Senado.- (Conc. Art. 26).
5º Proponer ternas ante los alcaldes para la designación de los empleados de su municipio.
6º Conocer, en grado de apelación, de las resoluciones del Alcalde.
7º Considerar el informe anual del Alcalde.
8º Aceptar legados y donaciones.

Art. 202.- Los Concejos Municipales de las capitales de Departamentos ejercerán supervigilancia y control sobre los Concejos Municipales Provinciales; los

alcaldes de las capitales de Departamentos, sobre los alcaldes provinciales y éstos, sobre los agentes cantonales.- (Conc. Art. 96, inc. 9º.- Ley 1113 de 19 de octubre de 1989: Reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades).

Art. 203.- Mediante ley se delimitará la jurisdicción territorial de cada municipio.- (Conc. Art. 127, inc. 9º).

Art. 204.- Para ser Alcalde o miembro del Concejo Municipal se requiere ser ciudadano en ejercicio y vecino del lugar.- (Conc. Arts. 4º y 221 y Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985.- D.S. 21060 de 29 de agosto de 1985.- Ley Nº 843: Reforma Tributaria).

Art. 205.- Son atribuciones de los Alcaldes:

1º Velar por el abastecimiento de las poblaciones.
2º Reprimir la especulación.
3º Fijar y controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad y de los espectáculos públicos.- (Conc. Art. 153).
4º Atender y vigilar los servicios relativos a la buena vecindad, aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo.
5º Impulsar la cultura popular. (Conc. Art. 192).
6º Precautelar la moral pública.
7º Cooperar con los servicios de asistencia y beneficencia social.- (Conc. Art. 164).
8º Recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo a presupuesto.- (R.S. 16 de octubre de 1932, Art. 1, 17).
9º Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad previa aprobación del Concejo Municipal y autorización del Senado.- (**Ley Safco**: Nº 1172, 20 julio de 1990).
10º Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.- (Conc. Art. 215).

Art. 206.- Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo no edificadas mayores que las fijadas por ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.- (Conc. Art. 22.- Ley de Reforma Urbana de 29 de octubre de 1956).

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
Y SUS REFORMAS 1994
TITULO VI
REGIMEN MUNICIPAL

Art. 200º El Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales Autónomos y de igual jerarquía. En los cantones habrá Agentes Municipales bajo supervisión y control del Gobierno Municipal de su jurisdicción.

La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales.

El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde.

Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un período de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por ley. Los Agentes Municipales se elegirán de la misma forma, por simple mayoría de sufragios.

Son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos. El Alcalde será elegido por mayoría absoluta de votos válidos.

Si ninguno de los candidatos a Alcalde obtuviera la mayoría absoluta, el Concejo tomará a los dos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos y de entre ellos hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos del total de miembros del Concejo, mediante votación oral y nominal. En caso de empate se repetirá la votación oral y nominal por dos veces consecutivas. De persistir el empate se proclamará Alcalde al candidato que hubiere logrado la mayoría simple en la elección municipal. La elección y el cómputo se harán en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia, y la proclamación mediante Resolución Municipal.

La Ley determina el número de miembros de los Concejos Municipales

Art. 201º. El Concejo Municipal tiene potestad normativa y fiscalizadora, los Gobiernos Municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación, requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. El Alcalde Municipal tiene potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su competencia.

Cumplido por lo menos un año desde la posesión del Alcalde que hubiese sido elegido conforme al párrafo 6 del artículo 200º, el Concejo podrá censurarlo y removerlo por tres quintos del total de sus miembros mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija al sucesor de entre los Concejales. El sucesor así elegido ejercerá el cargo hasta concluir el período respectivo. Este procedimiento no podrá volverse a intentar sino hasta cumplido un año después del cambio de un Alcalde, ni tampoco en el último año de gestión municipal.

Art. 202º. Las Municipalidades pueden asociarse o mancomunarse entre sí y convenir tipos de contratos con personas individuales o colectivas de derecho público y privado, para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de lo prescrito en el inciso 5to del artículo 50º de la Constitución Política del Estado.

Art. 203º. Cada Municipio tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley.

Art. 204º. Para ser elegido Concejal o Agente Cantonal se requiere tener como mínimo veintiún años de edad y estar domiciliado en la jurisdicción municipal respectiva durante el año anterior a la elección.

Art. 205º. La ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal.

INDICE